



Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Direito

O PAPEL ESSENCIAL DO IBAMA NA GESTÃO DOS RECURSOS PESQUEIROS NO BRASIL

Autor: Jaime Luis Silva de Deus

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Carina Costa de Oliveira

BRASÍLIA - DF
2018

JAIME LUIS SILVA DE DEUS

**O PAPEL ESSENCIAL DO IBAMA NA GESTÃO
DOS RECURSOS PESQUEIROS NO BRASIL**

Monografia apresentada como requisito parcial
à obtenção do título de bacharel em Direito pela
Universidade de Brasília – UnB.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Carina Costa de
Oliveira

BRASÍLIA – DF

2018

Deus, Jaime Luis Silva de

O papel essencial do IBAMA na gestão dos recursos pesqueiros no Brasil / Jaime Luis Silva de Deus – Brasília, 2018.

80 f.

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UNB, como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito. Orientadora: Professora Doutora Carina Costa de Oliveira.

1. Recursos pesqueiros. 2. Desenvolvimento sustentável. 3. Conflito de competências. IBAMA. Pesca. Gestão dos Recursos Pesqueiros.

JAIME LUIS SILVA DE DEUS

**O PAPEL ESSENCIAL DO IBAMA NA
GESTÃO DOS RECURSOS PESQUEIROS NO BRASIL**

Monografia apresentada como requisito parcial
à obtenção do título de bacharel em Direito
pela Universidade de Brasília – UnB.

Comissão Avaliadora:

Profª Dra. Carina Costa de Oliveira (Orientadora)
Universidade de Brasília - UnB

Profª Dra. Gabriela G. B. Lima (Membro)
Universidade de Brasília - UnB

Prof. Me. Fabrício Ramos Ferreira (Membro)
IESB Centro Universitário

Brasília, 29 de junho de 2018.

À minha mãe Eloneida,
por me servir de inspiração e modelo constante durante toda a minha vida;

À minha esposa Silvia e
Aos meus filhos Leonardo, Gabriel, Guilherme e Sofia,
por me apoiarem nesse árduo e gratificante objetivo.

AGRADECIMENTOS

A presente pesquisa marca, acima de tudo, a conquista de um importante objetivo. Nesses momentos percebemos a importância de todos aqueles que estiveram conosco durante todo o caminho e sem os quais, certamente, não teríamos conseguido. Eles se transformam, tal a sua importância, de apoio durante a jornada para a razão de ser da mesma. Tornam-se, ainda mais importantes, que a própria conquista alcançada. Por eles não desistimos, pois nos envergonharíamos de decepcioná-los. Por eles perseveramos, pois não esperamos outra atitude de nossa parte. Assim, a eles atribuo essa vitória.

Agradeço imensamente e em primeiro lugar a Deus, pela benção da vida, do tempo e da minha família. Sem ele nada me seria possível.

Presto, também, meu tributo de gratidão à minha mãe querida. Dela, serei sempre devedor. Os seus valores, princípios e exemplos constituem-se para mim em tesouro de valor inestimável. Obrigado, a ti devo boa parte do ser humano que sou, ainda que singelo e limitado.

Impossível seria, esquecer nesse momento, a minha amada esposa Silvia e meus queridos filhos, Leonardo, Gabriel, Guilherme e Sofia. Eles representam, egoísta que sou, a minha motivação e o sentido psicológico de minha vida. Pensando neles, desperto e adormeço todos os dias. Assim, família querida, rogo o perdão de vocês por todos os momentos de ausência, que não foram poucos, e agradeço pelo apoio, compreensão e motivação constantes. Obrigado por fazerem parte da minha vida.

Agradeço, ainda, à professora Carina, minha orientadora no presente trabalho, pelo exemplo de comprometimento e dedicação. Obrigado professora pelas orientações, sempre seguras e oportunas, e acima de tudo, pela paciência com nossas limitações e equívocos.

Por fim agradeço a todos os amigos, do plano físico e espiritual, pelo apoio e confiança, não me deixando esmorecer nos momentos de fraqueza ou de dúvida. Todos vocês, são também credores, dessa alegria que ora sinto por mais um objetivo alcançado.

RESUMO

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) desempenha, desde sua criação, no ano de 1989, um papel importante na gestão dos recursos pesqueiros no Brasil, sendo detentor de competências de caráter regulatório e fiscalizatório. Entretanto, no decorrer de sua existência, por diversos fatores de ordem política, econômica e ambiental, tem perdido ou compartilhado parte importante de suas competências relativas a essa gestão. Em decorrência desse processo, torna-se importante avaliar qual o atual papel e importância do IBAMA na gestão da atividade pesqueira nacional. Alguns aspectos são fundamentais na análise deste tema, tais como: a intensidade da perda ou compartilhamento da sua função regulatória e qual o impacto resultante na sustentabilidade dos recursos pesqueiros; o conflito institucional e a escolha política entre o viés econômico ou ambiental; o exercício da competência fiscalizatória do IBAMA e do decorrente poder de polícia que lhe é afeto; e como o compartilhamento de competências, a nível ambiental, entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios tem influenciado na gestão da pesca no Brasil. Aborda, ainda, a relação existente entre o licenciamento da atividade pesqueira, de competência federal, e a atividade fiscalizatória desenvolvida pela União e demais entes federativos. E por fim, analisa o modelo de federalismo cooperativo e a busca do equilíbrio entre os diversos sujeitos envolvidos, consideradas as competências comuns dos mesmos, relativas à preservação e conservação do meio ambiente, particularmente, nas suas responsabilidades adstritas à gestão dos recursos pesqueiros e como isso impacta na atuação do IBAMA.

Palavras-chave: Atividade regulatória. Recursos pesqueiros. Desenvolvimento sustentável. Conflito de competências. IBAMA. Gestão dos recursos pesqueiros. Poder de polícia ambiental.

ABSTRACT

Since its creation in 1989 Brazilian Institute for the Environment and Renewable Natural Resources (IBAMA) has played an important role in the management of fishery resources in Brazil, and has regulating and supervising powers. However, in the course of its existence, due to various political, economic and environmental factors, it has either lost or shared an important part of its competencies related to that management role. As a result of this process, it is important to evaluate the current role and importance of IBAMA in the management of the national fishing activity. Some aspects are fundamental in the analysis of this topic, such as: the intensity of the loss or sharing of its regulatory function and what the resulting impact on the sustainability of the fishing resources; the institutional conflict and the political choice between the economic or environmental aspects; the exercise of IBAMA's supervisory competency and of the resulting police power; and how has the sharing of environmental competencies between the Union, States, Federal District and Municipalities influenced the management of fisheries in Brazil. It also discusses the relationship between the licensing of the fishing activity, which is a federal competence, and the fiscalizing activities developed by the Federal Government and other federative entities. Finally, it analyzes the model of cooperative federalism and the search for a balance between the various subjects involved, considering their common competencies, regarding the preservation and conservation of the environment, particularly in their responsibilities related to the management of fishery resources and how this impacts the performance of IBAMA.

Key words: Regulatory activity. Fishing resources. Sustainable development. Conflict of competencies. IBAMA. Management of fishing resources. Environmental police power.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 O IBAMA como órgão consultivo quanto à competência regulatória na gestão dos recursos pesqueiros.....	15
1.1 A desintegração de suas competências como fator de perda de identidade institucional na pesca	16
1.1.1 A desconstrução das competências em função do enfoque político.....	18
1.1.2 O processo de compartilhamento de competências na reestruturação institucional da gestão da pesca	22
1.2 A competência residual e suplementar do IBAMA como órgão de regulação na gestão dos recursos pesqueiros	29
1.2.1 O papel regulatório supletivo como fator de hierarquização institucional	29
1.2.2 A perda de autonomia regulatória: uma questão de escolha estatal	33
2 O IBAMA como órgão competente de fiscalização da atividade pesqueira ...	41
2.1 O poder de polícia do IBAMA como requisito essencial de fiscalização da atividade pesqueira	43
2.2 O auto de infração ambiental como instrumento de coercibilidade e indução de mudança de comportamento social relativa à utilização dos recursos pesqueiros.....	52
2.3 O compartilhamento de competências de fiscalização com outros entes federativos como garantia de maior eficácia na sustentabilidade dos recursos pesqueiros	59
CONCLUSÃO	65
REFERÊNCIAS	67
APÊNDICE	75

INTRODUÇÃO

Todas as sociedades contemporâneas constataram, de uma forma ou de outra, e ainda que tardiamente, que a exploração de seus recursos pesqueiros deveria ser objeto permanente de controle e gestão do poder público. Em decorrência desse fato, a maioria das nações tem estabelecido a gestão daqueles recursos, como uma das metas prioritárias de política pública, a fim de promover um uso sustentável e compatível com as suas demandas econômicas, sociais e de preservação ambiental. Nesse sentido, o Estado brasileiro a partir da década de 60, e mais intensamente entre os anos 80 e 90, começou a normatizar e a estabelecer parâmetros de exploração dos seus recursos pesqueiros, através de instituições criadas para atender essa finalidade. O objetivo do presente trabalho é esclarecer qual o atual papel desempenhado pelo IBAMA na gestão dos recursos pesqueiros marinhos, quais as suas competências e o impacto de sua atuação nessa gestão. Para analisar o referido tema, será necessário refletir sobre aspectos como: o contexto político e institucional em que o órgão surgiu; as competências originais do Instituto, quando de sua criação, tanto as de natureza regulatória como fiscalizatória, relativas à gestão da atividade pesqueira; a criação e transferência de diversos órgãos e estruturas administrativas, as quais implicaram na perda ou compartilhamento de competências por parte do IBAMA; os reflexos dessas mudanças institucionais na sustentabilidade dos recursos pesqueiros; o exercício do poder de polícia decorrente da sua função fiscalizatória, dotado de caráter preventivo e repressivo; e finalmente, o compartilhamento de competências relacionadas à gestão da atividade pesqueira, entre todos os entes federativos.

Dessa forma, primeiramente, torna-se importante definir ou limitar alguns conceitos importantes que serão abordados no decorrer do trabalho, quais sejam os da competência regulatória, da normatização e da fiscalização, aplicáveis, no que for pertinente, à atuação do IBAMA na gestão dos recursos pesqueiros. Assim, a aptidão regulatória de um órgão da Administração Pública se fundamenta em sua capacidade de organizar e de exercer o poder de polícia relativo a uma determinada atividade econômica, nesse caso, a atividade pesqueira.¹ A

¹ GUIMARÃES, Bernardo Strobel. *Da regulação como função de Direito Administrativo*. Originalmente apresentada como dissertação de Mestrado-USP. São Paulo, SP. 2007. p. 3. Disponível em: <file:///C:/Users/RobertoAlexandre/Downloads/Bernardo_Strobel_Guimaraes.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2018.

função de normatização se constitui na possibilidade do órgão de editar atos específicos que complementem normas gerais existentes, vinculadas às funções exercidas pelo mesmo, e ainda, caso não existam essas normas, na edição de regras e procedimentos formais que possam balizar o desempenho de sua função.² A atividade de fiscalização, quando referida na presente pesquisa, será relativa ao exercício do poder de polícia devidamente previsto na legislação ambiental, por meio do qual se fiscaliza a conduta de agentes que se utilizem de recursos naturais, a fim de garantir a sua conservação ou uso sustentável.³

O IBAMA, quando da sua criação e decorrente extinção da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), através da Lei nº 7.735/89, se constituiu como um importante avanço do Estado brasileiro, na gestão e preservação do meio ambiente, e em consequência, também na gestão dos recursos pesqueiros. A criação do Instituto, naquela ocasião, representou um marco importante na regulação e fiscalização da atividade pesqueira brasileira, competências estas, até então, pertencentes à SUDEPE, que tinha uma atuação marcada pela predominância dos aspectos econômico e social. Dessa forma, o surgimento de uma autarquia federal, vinculada inicialmente ao Ministério do Interior e voltada, especialmente, para a gestão ambiental, estabeleceu uma mudança de paradigmas no modelo de governança, até então, empregado na condução da atividade pesqueira. Pela primeira vez no Brasil, o foco se voltou para as ações de conservação e uso sustentável dos recursos naturais, conceitos que eram desconhecidos pela maioria dos atores envolvidos na exploração dos recursos pesqueiros daquela época, fato que gerou naturais resistências, tanto internas como externas⁴.

A criação do IBAMA, resulta da fusão da SUDEPE, do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), da Superintendência da Borracha (SUDHEVEA) e da Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República (SEMA/PR). Até esse momento, o órgão responsável pela gestão dos recursos pesqueiros era a SUDEPE, vinculada ao Ministério da Agricultura e criada pela Lei Delegada nº 10/1962,⁵ que tinha como missão,

² CALUWAERTS, Amanda Loiola. *Os limites da competência normativa do IBAMA*. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15063>. Acesso em: 30 jun. 2018.

³ IBAMA. Ministério do Meio Ambiente. O que é fiscalização ambiental. Disponível em: http://www.ibama.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=825&Itemid=748#oquee. Acesso em: 30 jun. 2018.

⁴ IBAMA. Ministério do Meio Ambiente. *Gestão Pesqueira no Brasil*. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/biodiversidade-aquatica/gestao-pesqueira/historico-da-gestao-pesqueira-no-brasil>>. Acesso em: 20 ABR 18.

⁵ BRASIL. *Lei nº 10, de 11 de outubro de 1962*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Ldl/Ldl10.htm>. Acesso em: 7 jun. 2018.

entre outras atribuições, a elaboração e execução do Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca. Quando criada, a Superintendência tinha como principal objetivo, a criação e reprodução de uma estrutura industrial para o setor pesqueiro brasileiro, por meio de incentivos fiscais empregados, principalmente, para a compra de equipamentos, embarcações e instalações de beneficiamento do pescado. Assim, o elemento norteador de sua atuação era a transformação de uma pesca artesanal em uma pesca moderna, através da industrialização. O resultado desse modelo, que não tinha nenhuma preocupação com o meio ambiente, foi a sobrepesca e a pesca predatória de várias espécies, com a decorrente destruição de ecossistemas de alta produtividade.⁶

Na tentativa de estabelecer um paralelo, entre as competências do IBAMA relacionadas à gestão dos recursos pesqueiros marinhos quando de sua criação e aquelas existentes hoje, é importante demonstrar como essas atribuições se modificaram no decorrer do tempo. E, ainda, qual o impacto desse fenômeno, na sua essência política, na manutenção de uma atividade pesqueira sustentável e preocupada com a conservação dos estoques e espécies. Nesse processo de transferências e compartilhamentos de competências relacionadas à gestão da pesca, à sua regulação e fiscalização, vários órgãos e estruturas administrativas foram criados, transferidos e suprimidos, todos na esfera federal. Esses órgãos foram sendo inseridos no aparelho estatal no decorrer do tempo, de acordo com a conveniência e necessidade do poder público, entre os quais cita-se, em ordem cronológica, os seguintes: o Departamento da Pesca e Aquicultura, ligado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), no ano de 1998; a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP/PR), vinculada à Presidência da República, no ano de 2003; o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), no ano de 2009; com a extinção do MPA, em 2015, a competência de gestão da pesca retorna para o MAPA; em 2017, essa atribuição vai para o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC); e por fim, com o retorno da SEAP/PR, ainda em 2017, a gestão da atividade pesqueira volta para esta Secretaria, onde permanece atualmente.

Com o objetivo de demonstrar a relevância e o impacto desse compartilhamento de competências na gestão dos recursos pesqueiros marinhos, será realizada uma breve análise de um caso concreto que se tornou emblemático e que tratou exatamente sobre essa questão. O

⁶ CARDOSO, Eduardo Schiavone. Geografia e pesca: aportes para um modelo de gestão. *Revista do Departamento de Geografia*. – USP. Ed. 14, p. 79 a 88. 2001.p. 80 e 81. Disponível: <<http://www.revistas.usp.br/rdg/article/view/47315/51051>>. Acesso em: 7 jun. 2018.

Agravo de Instrumento nº 0025933-82.2015.4.01.0000/DF, interposto junto ao TRF/1, por entidades representativas do setor pesqueiro, visava suspender os efeitos da Portaria nº 445/2014/MMA, que proibiu a captura, transporte e comercialização das espécies de peixes e invertebrados aquáticos constantes da "Lista Nacional Oficial de Espécies da Fauna Ameaçadas de Extinção". Esse caso ilustra bem a tensão existente entre os órgãos gestores envolvidos, os quais compartilham essa competência, porém com enfoques e abordagens distintas.

Ademais, resta importante apreciar nesse contexto, o papel do IBAMA na fiscalização da pesca, considerando o fato de ser o poder público federal, a esfera competente para esse mister, por força do contido na Lei nº 11.959/2009,⁷ respeitadas as competências estadual, distrital e municipal pertinentes. Ainda nesse contexto, resta importante registrar, que a deficiência na fiscalização da atividade de exploração dos recursos pesqueiros no Brasil possui uma característica histórica e também curiosa, pois todos os sujeitos envolvidos na atividade pesqueira, sejam empresários ou pescadores, ao mesmo tempo em que reclamam da falta de efetividade institucional nessa fiscalização, quando esta se faz presente, reclamam do seu rigor ou parcialidade.⁸ Por outro lado, apesar da constatação da ineficiência na aplicação das regras de gestão da pesca e do conhecimento de suas causas, condição aliás, que persiste no decorrer do tempo e agrava a condição dos estoques pesqueiros, o Estado tem, periodicamente, criado novo conjunto de medidas, aumentando ainda mais a sobrecarga do órgão fiscalizador.⁹

No presente trabalho, torna-se relevante refletir também sobre o compartilhamento de competências relativas à atividade pesqueira, entre todos os entes federativos, em virtude de comando constitucional, conforme prescreve o art. 23 da CF/88. Para tratar desse compartilhamento no que se refere, especificamente, à gestão dos recursos pesqueiros, verifica-se a importância de identificar como funciona esse ambiente cooperativo entre os diversos entes federativos e quais competências estão disponíveis para cada um deles. Nesse sentido, importa definir quem pode licenciar e fiscalizar a atividade exploratória da pesca, a fim de que essas atribuições sejam exercidas sem conflitos ou invasões de competência.

⁷ BRASIL. *Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11959.htm>. Acesso em: 7 jun. 2018.

⁸ DIEGUES, A. C. S. *Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar*. São Paulo: Ática, 1983. 287 p. (Ensaio 94). In: NETO, José Dias. *Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil*. 2ª ed. Brasília: Ibama. 2010. p. 177.

⁹ NETO, José Dias. *Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil*. 2ª ed. Brasília: Ibama. 2010. p. 177

Portanto, para analisar o atual papel do IBAMA na gestão dos recursos pesqueiros marinhos, serão estudadas as suas seguintes funções: como órgão consultivo quanto à competência regulatória na gestão dos recursos pesqueiros (1) e como órgão competente de fiscalização da atividade pesqueira (2).

1. O IBAMA COMO ÓRGÃO CONSULTIVO QUANTO À COMPETÊNCIA REGULATÓRIA NA GESTÃO DOS RECURSOS PESQUEIROS

O IBAMA, autarquia federal de caráter executivo, constituinte do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), com seu conjunto de competências de caráter regulatório e fiscalizatório, tem desempenhado um papel importante na gestão dos recursos pesqueiros brasileiros. O órgão representa, desde sua criação, uma grande inovação na gestão desses recursos, pois agregou nesse processo o componente técnico-científico. Entretanto, a criação de órgãos como o Departamento de Pesca e Aquicultura (DPA/MAPA), a SEAP/PR, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), no decorrer do tempo, tem acarretado o conflito, superposição ou perda das competências originais da entidade. Esse ambiente de insegurança estabelecido na gestão dos recursos pesqueiros brasileiros tem ocasionado importantes impactos na atividade de exploração desses recursos, a qual deve ser antes de tudo, de caráter sustentável.¹¹ Dessa forma, para a apreciação do tema, abordar-se-ão os seguintes aspectos: a inovação técnica trazida pelo IBAMA para a gestão dos recursos pesqueiros, as alterações ocorridas na competência regulatória do órgão relativa a essa gestão e, finalmente, o compartilhamento de atribuições de regulação da atividade pesqueira entre entes ministeriais do executivo federal.

A criação do IBAMA resultou da extinção da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) e da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), autarquia federal ligada ao Ministério da Agricultura, além de haver substituído outros órgãos ambientais, naquela ocasião recentemente extintos, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) e da Superintendência da Borracha (SUDHEVEA).¹² A união das competências desses diversos órgãos sob a direção de um único organismo representou uma nova e melhor forma de tratar a questão ambiental. Em razão dessa mudança de paradigma, pela primeira vez no Brasil a gestão ambiental, e aí inclusa a dos recursos pesqueiros, ficava a cargo de um único órgão que detinha todas as competências necessárias para tal mandato. Destarte, o IBAMA, certamente, representou um grande progresso para a gestão ambiental como um

¹¹ VIANA, João Paulo. Recursos pesqueiros do Brasil: situação dos estoques, da gestão e sugestões para o futuro. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental – IPEA*. Ed. 7, p. 45 a 59. jan/jun 2013. p. 52 e 53. Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_regional/131127_boletimregional7_cap5.pdf>. Acesso em: 1º jun. 2018.

¹² NETO, José Dias. *Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil*, 2ª ed. Brasília: IBAMA/DF, 2010. p. 136

todo, se comparada à política implementada até aquele momento, e particularmente, para a gestão dos recursos pesqueiros. É claro que ainda existem problemas muito graves e o mais importante deles é a falta de uma definição clara quanto às tarefas e competências a serem desenvolvidas pelo Instituto, pois existe uma evidente superafetação de atribuições”¹³.

De fato, o Instituto foi detentor de forma unificada de todas as atribuições necessárias à gestão dos recursos pesqueiros, ainda que por pouco tempo, pois já em 1998, com a criação do Departamento de Pesca e Aquicultura (DPA), começa a ser subtraído em algumas dessas atribuições. Essa centralização de competências no IBAMA repercutiu na gestão dos recursos pesqueiros de forma muito significativa e acarretou, entre outras conquistas, um processo intenso de recuperação dos estoques pesqueiros que se encontravam sobreexplorados.¹⁴

A criação do DPA, na verdade, marca apenas o início de um processo que se intensificará no decorrer do tempo e acarretará a perda de parte considerável das atribuições que detinha quando de sua criação, no ano de 1989. Entretanto, nos dias de hoje ainda detém um papel importante nesse processo, baseado no desempenho de funções de caráter regulatório e fiscalizatório, ainda que, quanto ao primeiro, se configure atualmente apenas com uma aptidão subsidiária e consultiva. Assim, será analisado a seguir, em que medida as competências do IBAMA foram desintegradas desde a sua criação e como isso impactou sua identidade institucional quanto a gestão dos recursos pesqueiros (1.1), e ainda, o desempenho de sua competência supletiva na regulação da atividade pesqueira no Brasil (1.2).

1.1 A desintegração de suas competências como fator de perda de identidade institucional na pesca

O IBAMA, enquanto órgão ambiental, dotado de caráter técnico-científico, representou para a gestão dos recursos pesqueiros, uma nova percepção sobre o meio aquático, os seres que nele vivem e as condições necessárias para a exploração sustentável dos mesmos.¹⁵ Até então acreditava-se na infinitude daqueles recursos, os quais “infinitos” que

¹³ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, , 2010, p. 126.

¹⁴ FIGUEIREDO, Leandro Mitidieri. A pesca e o meio ambiente: áreas protegidas para a sustentabilidade pesqueira. *Boletim Científico ESMPU*, Brasília, n. 44, p. 29 a 47, jan./jun. 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/HP/Downloads/A%20pesca%20e%20o%20meio%20ambiente.pdf>. Acesso em: 28 ABR 18

¹⁵ BRASIL. *Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7735.htm>. Acesso em: 13 maio 2018.

eram, poderiam ser explorados sempre e de forma indiscriminada.¹⁶ Em sua atuação, sem dúvida, agregou muito na gestão dos recursos pesqueiros no que se refere à técnica, porém teve várias de suas competências alteradas desde sua criação, principalmente as de caráter regulatório.

É nesse contexto e em resposta a esse estado de coisas, em um ambiente social cada vez mais preocupado com a questão ambiental e da sustentabilidade, que surge a necessidade de um órgão ambiental que atenda a essa demanda premente. A criação do IBAMA, por meio da lei nº 7.735/89 concretiza essa expectativa, a qual na redação original dos seus arts. 1º e 2º, determinava que:

Art. 1º Ficam extintas:

I - a Secretaria Especial do Meio Ambiente-SEMA, órgão subordinado ao Ministério do Interior, instituída pelo Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973;

II - a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca - SUDEPE, autarquia vinculada ao Ministério da Agricultura, criada pela Lei Delegada nº 10, de 11 de outubro de 1962

Art. 2º É criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, entidade autárquica de regime especial, dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Interior com a finalidade de formular, coordenar, executar e fazer executar a política nacional do meio ambiente e da preservação, conservação e uso racional, fiscalização, controle e fomento dos recursos naturais renováveis.

A percepção de que os mares não são iguais e uniformes, sendo necessário que cada região marinha seja considerada de acordo com as suas características específicas, é uma das contribuições do IBAMA nesse cenário inicial. Assim, no início de sua atuação, na medida em que desempenhava com autonomia suas funções de regulação e fiscalização, tal crença, relativa à infinitude do mar e de seus recursos, começa a ser superada. A localização geográfica e as características biológicas, físicas e químicas dos mares começam a ser consideradas. Aliás, essas condições ambientais serão sempre fatores determinantes da quantidade de nutrientes existentes, e por extensão da quantidade de recursos existentes.¹⁷

O IBAMA passa a representar um fator de mudança de paradigmas e de inovação técnica. Algumas informações importantes que eram simplesmente relegadas ou desconsideradas, passam a ser relevantes, como por exemplo, o fato da costa brasileira ser constituída na sua maior parte de águas quentes, especialmente no trecho que vai do Piauí ao Espírito Santo, o que impacta diretamente na quantidade escassa de nutrientes, e logo, de

¹⁶ FIGUEIREDO, op. Cit., p. 31

¹⁷ NETO, op. Cit., p. 104

recursos pesqueiros¹⁸. Porém, para o setor produtivo da pesca brasileira, na maioria das vezes, dados como esse não eram relevantes, pois o importante era aumentar o esforço de pesca e o lucro, ainda que o resultado final fosse o esgotamento total dos recursos. Essa cultura predominante ofereceu resistência à gestão dos recursos pesqueiros com metas ambientais e de sustentabilidade trazida pelo IBAMA.¹⁹ Dessa forma, a fim de analisar a dimensão das alterações ocorridas nas competências do Instituto e como isso impactou na sua identidade institucional, deve-se antes, avaliar como as competências do IBAMA foram desconstruídas em função do enfoque político adotado (1.1.1), e ainda, como o processo de compartilhamento de competências do órgão interferiu na reestruturação institucional da gestão da pesca (1.1.2).

1.1.1 A desconstrução das competências em função do enfoque político adotado

O Instituto, quando de sua criação, recebeu todas as competências necessárias para o desempenho de suas funções, porém sempre enfrentou resistências.²⁰ Assim, após a criação do órgão, a dualidade entre os enfoques econômico e ambiental se acentua e começa a gerar conflitos entre os diversos sujeitos envolvidos no processo que acabam por repercutir diretamente no campo político.²¹ Como resultado dessa tensão, o Instituto, após um breve momento de exercício pleno de suas atribuições relativas à gestão da atividade pesqueira, começa a ser impactado pela perda ou compartilhamento de competências com outros órgãos da esfera federal, principalmente com o Ministério da Agricultura e Pecuária. Observa-se que a competência do IBAMA relativa à regulação, utilização e fiscalização dos recursos naturais, entre eles também os pesqueiros, era plena quando de sua criação. Ele representava um órgão de direção e assessoramento superior que centralizava todas as prerrogativas necessárias para o exercício da gestão ambiental. Detinha as atribuições de coordenar, regulamentar e fiscalizar todas as atividades relacionadas à gestão dos recursos pesqueiros, como também,

¹⁸ NETO, José Dias. In: SCHLINDWEIN, Manoel. Pesca – o mar não está para peixe. *Informativo Desafios do Desenvolvimento - IPEA*. Brasília. Ed. 20. 2006 Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=973:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 03 maio 2018.

¹⁹ AZEVEDO, Natália Tavares de. *Política nacional para o setor pesqueiro no Brasil (2003-2011)*. 2012. 349 f. Tese de Doutorado-UFPR. Curitiba, PR. 2012. p. 145-153

²⁰ NETO. op. cit. p. 140

²¹ Ibidem.

era o órgão responsável pela elaboração de todas as estatísticas relacionadas à atividade pesqueira. Dessa forma, era a entidade estatal que desenvolvia a pesquisa, regulação e fiscalização relacionadas à pesca, sempre buscando a manutenção da biodiversidade aquática e costeira.²² Nesse contexto é relevante discutir: as alterações de competência em função de pressões do setor produtivo; a criação do DPA com competência normatizadora; o conflito de atribuições entre os órgãos gestores; e o início da competência compartilhada entre o DPA/MAPA e o IBAMA/MMA.

Entretanto, a atuação do IBAMA acarreta mudanças importantes no *status quo* existente no setor produtivo da pesca e gera um embate político. O órgão começa a perder, de forma gradual, parte considerável de suas atribuições no decorrer do tempo, sejam elas de caráter estrutural ou organizacional. O exercício de suas atribuições relativas à gestão dos recursos pesqueiros começa a encontrar resistências no setor político e produtivo. O que já era de certa forma esperado, pois a atuação da entidade nessa área envolvia, acima de tudo, uma mudança de cultura, quando considera-se que, até então, a filosofia adotada era a de “vamos pescar que depois a gente resolve”.²³ Tal lacuna na regulação e fiscalização da atividade pesqueira, acabou acarretando uma situação de sobrepesca para muitos estoques,²⁴ o que tornou impositivo que a primeira prioridade do IBAMA, após a sua criação, fosse a de recuperação dos estoques e a de implementação de ações voltadas à educação ambiental. Entretanto, o governo acabou cedendo às pressões dos empresários da pesca e dos políticos que os representam.²⁵

Esse processo de perda inicia-se com a criação do Departamento de Pesca e Aquicultura (DPA) no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), por meio do Decreto nº 2.681/1998. A criação do Departamento patenteia a preocupação do Estado com o setor produtivo da pesca que, apesar de concentrar medidas de fomento e estímulo para a intensificação da atividade econômica, acaba por afetar de forma direta as atividades e competências do IBAMA concernentes ao uso sustentável dos recursos pesqueiros. Como se pode observar nos incisos VI a IX e XIII, transcritos abaixo:

²² FAO, 2006, p. 17.

²³ Panorama da Aquicultura. *Desenvolvimento da Aquicultura agora é responsabilidade da Agricultura*. Disponível em: <<http://www.panoramadaaquicultura.com.br/paginas/Revistas/48/ministerio.asp>>. Acesso em: 22 ABR 18.

²⁴ NETO, José Dias, *Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil*. Brasília: IBAMA, 2, 2010. p. 139.

²⁵ FIGUEIREDO, op. Cit., p. 32

Art 18. Ao Departamento de Pesca e Aquicultura compete:

.....
VI - elaborar estudos e propor procedimentos e normas com vistas ao aproveitamento adequado, racional e conveniente exploração dos recursos pesqueiros;

VII - supervisionar e implementar as ações de povoamento de águas públicas da União;

VIII - identificar e indicar a necessidade de geração de novos conhecimentos científicos e informações sobre o desenvolvimento da pesca e da aquicultura;

IX - desenvolver, adotar e difundir formas, mecanismos e métodos para a classificação de produtos da pesca e da aquicultura;

.....
XIII - subsidiar, assessorar e participar, em interação com o órgão público competente, de negociações e eventos que envolvam o comprometimento de direitos e a interferência em interesses nacionais sobre a pesca, a produção e a comercialização do pescado e interesses do setor neste particular, seja a nível nacional ou internacional.

Na verdade, a criação do Departamento vai além de medidas de fomento e infraestrutura relativas à produção, processamento e comercialização do pescado, pois acaba por invadir, inclusive, a competência do IBAMA na área da pesquisa e classificação dos produtos da pesca e aquicultura. O referido Decreto ao atribuir para o novo departamento questões relacionadas à elaboração de estudos e normas com vistas ao aproveitamento adequado, racional e conveniente dos recursos pesqueiros, acaba gerando uma competência normatizadora para o novo órgão que até então era apenas do IBAMA. Tal delegação acaba por acirrar e intensificar ainda mais a competição institucional no âmbito do executivo, entre o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o MAPA²⁶. Assim, a nova entidade acaba por receber competências e atribuições que, inclusive, vão além das possibilidades de recursos humanos de que dispõe. Tal limitação somada ao fato da ausência de qualquer vontade institucional de trabalhar de forma conjunta com o IBAMA para equacionar as dificuldades existentes na pesca marítima nacional, termina por apenas acrescentar mais um sujeito político no já conturbado cenário da pesca nacional²⁷.

As mudanças na gestão começam a ser implementadas, apesar das indefinições normativas presentes no decreto de criação do DPA. As ambiguidades contidas no decreto deram margem a interpretações distintas por parte dos dois órgãos, pois o IBAMA ainda detinha a responsabilidade pelo uso e manejo dos recursos naturais renováveis,

²⁶ NETO, José Dias, *Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil*. Brasília: IBAMA, 2, 2010. p. 116.

²⁷ Ibidem., p. 116.

compreendidos entre eles os recursos pesqueiros²⁸, o que ocasionou uma superposição de competências com consequências estruturais. Uma questão que ilustra bem isso é que, em virtude da norma determinar que o DPA seria o responsável pelo povoamento das águas públicas, as estações de piscicultura especializadas na produção de alevinos e de espécies exóticas do IBAMA são transferidas para aquele departamento, por entender-se que essa atividade se trataria de uma atividade de fomento da aquicultura²⁹.

Em decorrência das mudanças estruturais ocasionadas na gestão pesqueira pelo Decreto nº 2.681/1998, ainda no mesmo ano, edita-se o Decreto nº 2.840. Esse ato normativo prossegue nesse processo de esvaziamento do Instituto e retira mais uma série das suas atribuições, todas de grande relevância e que causaram enorme impacto na gestão da pesca marinha brasileira. Neste ato normativo, entre outras perdas, acaba por ser subtraído do IBAMA, o controle dos mapas de bordo das embarcações pesqueiras, deixando o órgão sem acesso direto a informações essenciais para o controle do produto pescado e sobre a situação dos recursos que deveria controlar, principalmente quanto às suas condições e estoques³⁰.

Nesse último decreto, estabelece-se ainda a competência do MAPA para conceder autorizações de arrendamento e prorrogação de arrendamento de embarcações estrangeiras por tempo indeterminado e de desembarque do produto da pesca em portos estrangeiros³¹. Tal mudança acaba por ocasionar sérias complicações à capacidade do IBAMA de controlar o número de embarcações que se encontra em operação e quais espécies cada uma explora. Esse dado é importante a fim de garantir que o número de embarcações pescando determinada espécie seja compatível com a situação atual daquele estoque. E ainda, tão grave quanto a questão dos barcos, é a autorização de desembarque do produto pescado em portos internacionais, o que propicia a perda da fiscalização do que está sendo pescado, ou seja, se aquele produto está de acordo com as especificações do Instituto³².

Tal perda acaba por prejudicar seriamente a capacidade de gestão do órgão ambiental, o qual poderia ainda interferir de alguma forma nesse processo, pois o referido Decreto no seu

²⁸ Panorama da Aquicultura. Desenvolvimento da Aquicultura agora é responsabilidade da Agricultura. Disponível em: <<http://www.panoramadaaquicultura.com.br/paginas/Revistas/48/ministerio.asp>>. Acesso em: 22 ABR 18.

²⁹ Panorama da Aquicultura. *Desenvolvimento da Aquicultura agora é responsabilidade da Agricultura*. Disponível em: <<http://www.panoramadaaquicultura.com.br/paginas/Revistas/48/ministerio.asp>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

³⁰ NETO, José Dias, *Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil*. Brasília: IBAMA, 2, 2010. p. 144

³¹ Ibidem., p. 117

³² Ibidem., p. 117.

art. 19, acaba por exigir uma competência compartilhada entre o MMA e o MAPA para a emissão de normas complementares relativas à implementação do mesmo, conforme transcrito abaixo:

Art. 19. Os Ministérios da Agricultura e do Abastecimento e do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal baixarão, em conjunto, as normas complementares de regulamentação deste Decreto no prazo de sessenta dias, a contar da data de sua publicação.

Entretanto, infelizmente, tal determinação foi ignorada pelo MAPA que acabou por editar, de maneira unilateral, várias instruções normativas relativas a assuntos relevantes contidos no Decreto e que, inclusive, já se encontravam regulados por portarias do MMA/IBAMA. Como exemplo, cita-se a Instrução Normativa MMA nº 03/1999, que dispõe sobre arrendamento de embarcações estrangeiras de pesca tripuladas, empreendimentos de pesca com ingresso de capital estrangeiro e acordos internacionais de pesca; e a Instrução Normativa MAPA nº 17/1999 que trata de alteração dos limites de captura fixados para a espécie alvo espadarte. Tal conduta daquele Ministério acaba por impedir definitivamente a intervenção do IBAMA sobre aspectos importantes contidos no Decreto, entre eles o das autorizações de arrendamento de embarcações estrangeiras e o da possibilidade de desembarque do produto pescado em portos estrangeiros. Assim, a fim de apreciar a relevância de todas as modificações ocasionadas pelo Decreto nº 2.840/1998, torna-se necessário avaliar todos os reflexos do processo de compartilhamento de competências na reestruturação institucional da gestão da pesca.

1.1.2 O processo de compartilhamento de competências na reestruturação institucional da gestão da pesca

O processo de compartilhamento de competências do IBAMA, com outros órgãos da esfera federal, se inicia com a criação do DPA/MAPA e prossegue promovendo uma importante reestruturação institucional na gestão da pesca. O Decreto nº 2.840 estabeleceu ainda a divisão de competências entre os ministérios para o controle das espécies, baseada em

características altamente instáveis. A fim de estudar esse processo de compartilhamento, torna-se importante abordar as seguintes questões: a divisão de competências de gestão por espécies; a criação da SEAP/PR; a criação do ICMBio e sua gestão das Unidades de Conservação; a proteção constitucional do meio ambiente; e, por fim, o significativo processo de perda, por parte do IBAMA, de competências originárias relativas à gestão da atividade pesqueira.

Assim, no que concerne à atividade regulatória da pesca das diversas espécies nas zonas brasileiras de pesca, o referido decreto inova também no seu art. 4º, abaixo transcrito, quando decide estabelecer uma divisão polêmica entre as espécies, determinando que aquelas consideradas migratórias ou que estejam subexplotadas ou inexploradas, passem a ser controladas pelo Ministério da Agricultura e do Abastecimento. Enquanto as demais espécies que não estivessem nessa situação, ficariam a cargo do MMA/IBAMA. Como se fosse possível determinar com segurança um espaço compartilhado entre as espécies, e ainda, como se as mesmas espécies, hoje subexplotadas ou inexploradas, não pudessem estar em um futuro próximo e à medida que são capturadas, incluídas entre as sobreexploradas³³ mudando, conseqüentemente, de esfera de competência:

Art. 4º O Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal fixará, periodicamente, para ser observado nas zonas brasileiras de pesca, o volume a ser capturado, as modalidades de pesca, os petrechos permitidos e os tamanhos mínimos de captura por espécies passíveis de serem capturadas por embarcações pesqueiras.

Parágrafo único. No caso das espécies migratórias e das que estejam subexploradas ou inexploradas, caberá ao Ministério da Agricultura e do Abastecimento a autorização e o estabelecimento de medidas que permitam o aproveitamento adequado, racional e conveniente desses recursos pesqueiros.

Em relação a esse fato, o Ministério Público, através do Of/4ª CCR/Nº 601, de 22/12/2000, encaminhado ao IBAMA, determinou que a entidade promovesse o licenciamento ambiental da atividade pesqueira em todo o país, considerando exatamente, a inviabilidade de tal medida em virtude da impossibilidade do compartilhamento definitivo de espécies no espaço e no tempo, o que geraria insegurança quanto ao órgão competente³⁴. Contudo, as mudanças na gestão da atividade pesqueira no país continuariam e o Presidente

³³ Ibidem., p. 115.

³⁴ Ibidem., p. 115.

Luiz Inácio Lula da Silva, no ano de 2003, criou a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP), como fruto de uma promessa de campanha.³⁵

O ato formal de criação da SEAP, por meio do Decreto nº 4.670, de 10 abril de 2003³⁶, estabeleceu sua subordinação direta à Presidência da República. A nova Secretaria, além de herdar todas as atribuições, relativas à atividade pesqueira, que se encontravam no MAPA, acabou recebendo também competências que ainda estavam com o IBAMA e que eram importantes para a gestão sustentável da atividade pesqueira. Assim, entre as várias competências delegadas à nova Secretaria que tratavam especialmente do fomento da produção pesqueira e da infraestrutura de apoio à circulação do pescado, encontravam-se também outras que afetavam diretamente a gestão ambiental relacionada à pesca. Como por exemplo, algumas relacionadas à conservação de ecossistemas e de estoques de espécies ameaçadas, as quais serão transcritas abaixo, extraídas do citado decreto de criação do novo órgão:

“Art. 1º A Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, órgão integrante da Presidência da República, tem como área de competência os seguintes assuntos:

.....
 III - organização e manutenção do Registro Geral da Pesca previsto no art. 93 do Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967;

Parágrafo único. Compete, ainda, à Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca:

I - conceder licenças, permissões e autorizações para o exercício da pesca e da aquicultura nas áreas do Território Nacional, compreendendo as águas continentais e interiores e o mar territorial da Plataforma Continental, da Zona Econômica Exclusiva, áreas adjacentes e águas internacionais, observadas as normas, critérios e padrões fixados pelo Ministério do Meio Ambiente;

II - autorizar o arrendamento de embarcações estrangeiras de pesca para operar na captura das espécies altamente migratórias, conforme a Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar, excetuando-se os mamíferos marinhos e as espécies subexploradas e inexploradas, salvo nas águas interiores e mar territorial;

III - autorizar a operação de embarcações estrangeiras de pesca, nos casos previstos em acordo internacionais de pesca firmados pelo Brasil, a exercer suas atividades nas condições e nos limites estabelecidos nos respectivos pactos;

IV - fornecer ao Ministério do Meio Ambiente os dados do Registro Geral da Pesca relativos às licenças, permissões e autorizações concedidas para pesca e aquicultura, para fins de registro automático dos beneficiários no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais;

.....
 VI - subsidiar, assessorar e participar, em interação com o Ministério das Relações Exteriores, de negociações e eventos que envolvam o comprometimento de

³⁵ Carta de Compromisso aos Pescadores. In: AZEVEDO, Natália Tavares de. *Política nacional para o setor pesqueiro no Brasil (2003-2011)*. 2012.349f. Tese de Doutorado - UFPR. Curitiba, PR. 2012. p. 159.

³⁶ BRASIL. *Decreto nº 4.670, de 10 de abril de 2003*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dec reto/2003/D4670.htm>. Acesso em: 13maio 2018.

direitos e a interferência em interesses nacionais sobre a pesca, a produção e comercialização do pescado e interesses do setor neste particular; e”

Logo, observa-se que com o Dec nº 4.670/2003, algumas atribuições essenciais para uma eficiente e integral gestão dos recursos pesqueiros que levasse em consideração os aspectos ambiental, social e financeiro, foram definitivamente retiradas do IBAMA. Entre elas destaca-se a organização e manutenção do Registro Geral da Pesca (RGP) e a da concessão de licenças, permissões e autorizações para o exercício da pesca e da aquicultura nas áreas do território nacional. Ressalta-se, ainda, que embora sem esses importantes instrumentos de controle, o Instituto permaneceu com as mesmas competências fiscalizatórias originárias. Contudo, a SEAP deveria fornecer todos os dados referentes ao Registro Geral da Pesca para o MMA, embora já consumados quanto ao licenciamento, como também, observar as determinações do Ministério do Meio Ambiente relativas às espécies sobreexploradas. Por outro lado, porém, recebeu ampla autonomia para a gestão das espécies consideradas subexploradas e altamente migratórias. Esse fato contribuiu para o aumento da tensão entre os dois órgãos, considerando que foram transferidas todas as competências do processo de permissionamento para a nova Secretaria.³⁷

Dessa forma, torna-se importante esclarecer, a fim de que se possa mensurar convenientemente a relevância do RGP para o controle da pesca, que o mesmo se refere a todos aqueles que, de forma licenciada, autorizada ou permissionada, exercem atividades relacionadas com a aquicultura ou com a pesca no Brasil, sendo obrigatório para toda pessoa, física ou jurídica, que exerça atividade pesqueira. Ademais, o controle de concessão de licenças, permissões e autorizações de embarcações na atividade pesqueira impacta diretamente e de forma importante na gestão pesqueira, pois controla o número de embarcações ativas que explora cada espécie.

Exatamente nesse sentido foi a manifestação do Ministério Público Federal, já referida, ainda quando da primeira divisão de competências entre o MMA e o MAPA, quanto à concessão de licenciamento de pesca por órgão diverso do IBAMA, entendendo que o mesmo é um instrumento essencial de gestão ambiental.³⁸ Argumentou o MPF que tal atribuição demanda conhecimento, planejamento, normatização, licenciamento e fiscalização, aspectos que acabam por se integrar em um único e complexo sistema que se justifica em si

³⁷ AZEVEDO, Natália Tavares de. *Política nacional para o setor pesqueiro no Brasil (2003-2011)*. 2012.349f. Tese de Doutorado - UFPR. Curitiba, PR. 2012. p. 162.

³⁸ NETO, José Dias, *Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil*. Brasília: IBAMA, 2, 2010. p. 115.

mesmo. Assim, dada a sua complexidade, seria imprescindível que estivesse submetido a um único órgão diretor, dotado da necessária aptidão técnico-científica para tal esforço, a fim de que não ocorram prejuízos ao meio ambiente decorrentes de uma visão setorial. O MP afirma, finalmente, que quando se delega o encargo de licenciamento de atividades exploratórias de recursos naturais, e entre estes estão os peixes, a órgãos estranhos à gestão ambiental. Acaba por criar uma nova licença, pois que continua sendo necessária a licença ambiental, emitida obviamente por um órgão ambiental.⁴⁰

Logo, conforme o parecer e o entendimento do MPF, é imprescindível que a gestão ambiental e a utilização dos recursos naturais renováveis estejam sujeitas a uma coordenação unitária de um órgão vocacionado e especializado para tal gestão. Tal pensamento se aplica também à gestão dos recursos pesqueiros, pois ela também, indiscutivelmente, necessita de elevado nível de conhecimento técnico, planejamento, normatização, licenciamento e fiscalização para uma exploração responsável e sustentável.

Importante ressaltar que, paralelo a esse processo interno de mudanças na gestão da pesca, cada vez mais aumenta a pressão, no âmbito interno e internacional, por uma maior preocupação institucional quanto à preservação do meio ambiente.⁴¹ A Convenção sobre Diversidade Biológica elaborada por ocasião da 2ª Conferência sobre o Meio Ambiente – Rio 92, realizada na cidade do Rio de Janeiro, da qual o Brasil é um dos países signatários é um exemplo dessa pressão⁴². Como um dos reflexos dessa preocupação ambiental, surgem as Unidades de Conservação (UCs), que podem ser terrestres ou marinhas, só sendo relevante para o objeto deste trabalho, as últimas, em virtude da presença dos recursos pesqueiros. Tais áreas de proteção, especialmente aquelas localizadas em regiões de exclusão de pesca no meio ambiente marinho, são importantes medidas para prover refúgios, áreas de procriação e de reposição de estoques, fatores importantes para a conservação dos recursos pesqueiros⁴³. Fruto dessa demanda, cria-se o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), através da Lei nº 11.516/2007, para a gestão dessas áreas, cujas atribuições, entre outras, incluem; o fomento e a execução de programas de pesquisa, proteção e conservação da biodiversidade; a geração e disseminação de informações, conhecimentos e tecnologia relativos à conservação da biodiversidade e dos recursos faunísticos, pesqueiros e florestais; a

⁴⁰ Ibidem. p. 115.

⁴¹ Ibidem., p. 146.

⁴² FIGUEIREDO, op. cit., p. 42.

⁴³ VIANA, João Paulo. Recursos Pesqueiros do Brasil: Situação dos estoques, da gestão e sugestões para o futuro. Boletim Regional, Urbano e Ambiental –IPEA. Ed.7. p. 45 a 59. jan/jun 2013. p.56.

fiscalização e aplicação de penalidades administrativas ambientais. Cabe destacar, especialmente, um aspecto importante sobre as competências do ICMBio que é a faculdade de exercer o poder de polícia ambiental nas UCs federais, restando ao IBAMA o poder de polícia em caráter supletivo nessas áreas⁴⁴.

Dessa forma, na medida em que se aprecia as competências do ICMBio, logo se percebe que também nesse caso ocorreu um deslocamento de atribuições do IBAMA para o novo órgão, embora essas competências estejam delimitadas no âmbito das Unidades de Conservação, visto que a gestão dos recursos pesqueiros, dentro dessas áreas, passa a ser compartilhada com o novo órgão federal, não representando exatamente uma perda para o Instituto. Aliás, importante ressaltar nesse caso, que os dois órgãos estão vinculados ao Ministério do Meio Ambiente. Além disso, considerando que na área federal, os órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), são o ICMBio e, supletivamente, o IBAMA, ambos devem proteger o meio ambiente independente da verificação da predominância do interesse, dada a competência material de ambos. Assim, se existe perigo concreto a uma Unidade de Conservação, o IBAMA pode atuar, uma vez que o dano nem sempre aguarda a chegada do órgão ambiental competente.⁴⁶

A Constituição Federal de 1988, pela primeira vez na história do país, protegeu constitucionalmente o meio ambiente. Os conceitos de proteção dos ecossistemas ambientais e de uso adequado dos recursos naturais encontraram abrigo constitucional⁴⁸ e todas as responsabilidades e meios legais para sua proteção foram redimensionados e repensados.⁴⁹ A criação do IBAMA e a extinção da SUDEPE, no ano de 1989, estão inseridas nesse contexto e o Instituto passa ser a única agência federal de meio ambiente.⁵⁰ Esse fato, certamente, estabeleceu expectativas sociais, políticas e de atuação institucional relativas ao IBAMA, naquele momento, pleno de competências de caráter regulatório e fiscalizatório. Acreditava-se que a partir dali, com a mudança da ordem constitucional relativamente ao meio ambiente, e

⁴⁴ BRASIL. Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato/2007-2010/2007/lei/11516.htm>. Acesso em: 21 jun. 2018.

⁴⁶ BRASIL. IBAMA. *Orientação Jurídica Normativa nº 17/2010/PFE/IBAMA*. Fiscalização para a Proteção de Unidades de Conservação Federais. Procuradora Federal: Mariana Wolfenson Coutinho Brandão. Disponível em: <[file:///C:/Users/HP/Downloads/ojn_n_17_2010_poder_de_policia_ambiental_e_fiscalizacao_do_iba_ma_e_do_icmbio%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/HP/Downloads/ojn_n_17_2010_poder_de_policia_ambiental_e_fiscalizacao_do_iba_ma_e_do_icmbio%20(2).pdf)>. Acesso em: 1º jun. 2018.

⁴⁸ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 maio 2018.

⁴⁹ FUKS, M. Do Discurso ao Recurso: Uma Análise da Proteção Judicial ao Meio Ambiente do Rio de Janeiro. In: AZEVEDO, Natália Tavares de. *Política Nacional para o Setor Pesqueiro no Brasil (2003-2011)*. Tese de Doutorado-UFPR. Curitiba, PR. 2012. p. 147-153.

⁵⁰ NETO, José Dias. *Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil*, 2ª ed. Brasília: IBAMA/DF, 2010. p. 137.

imediatamente após, a criação do Instituto, a pesca e o meio ambiente de uma forma geral, possuiriam uma gestão sustentável e técnica. E a atuação inicial do mesmo fortaleceu essa imagem, pois demonstrou ser um órgão que considerava os recursos pesqueiros como parte dos recursos ambientais e que buscava a proteção, plena e integral, do meio ambiente e de seus recursos⁵³.

De forma comparada e restrita à atividade pesqueira, de sua criação até os dias atuais, com a volta da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, por meio da Lei nº 13.502/2017, o IBAMA perdeu ou compartilhou supletivamente, as seguintes competências: política nacional pesqueira e aquícola, abrangida a pesquisa; organização e manutenção do Registro Geral da Atividade Pesqueira; normatização da atividade pesqueira; concessão de licenças, permissões e autorizações para o exercício da aquicultura e da pesca, excluídas as unidades de conservação federais; autorização do arrendamento de embarcações estrangeiras de pesca e de sua operação; e pesquisa pesqueira e aquícola.⁵⁴ Esse processo de esvaziamento de aptidões funcionais, além de marcar uma perda objetiva de competências e atribuições por parte do IBAMA, acarreta um fenômeno ainda mais relevante para o órgão, na medida em que representa também uma perda de identidade institucional importante no âmbito da gestão e regulação da atividade pesqueira. Afinal, juntamente com a subtração de competências relacionadas à utilização e gestão dos recursos pesqueiros brasileiros, perde também a possibilidade de promover a preservação dos ecossistemas envolvidos e de evitar a extinção de espécies hidróbias historicamente sobreexploradas pelo setor econômico ligado à atividade pesqueira.⁵⁵

Aliás, a perda das diversas atribuições citadas, relativas à gestão pesqueira, por meio dos inúmeros atos legais sancionados nos últimos anos, limita de forma patente o alcance do próprio Estado de promover a conservação dos recursos pesqueiros.⁵⁶ Finalmente, apesar do progressivo processo de esvaziamento de competências, relativas à gestão da pesca, pelo qual o IBAMA passou, a principal mudança ocorre no ano de 2009, quando da criação do MPA e com a edição da Política Nacional do Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca (PNDSAP). Ali, naquele momento, novamente se estabelece um conflito entre o modelo de

⁵³ Ibidem. p. 138.

⁵⁴ BRASIL. *Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/17735.htm>. Acesso em: 2 jun. 2018. BRASIL. *Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13502.htm>. Acesso em: 2 jun. 2018.

⁵⁵ AZEVEDO, Natália Tavares de. *Política nacional para o setor pesqueiro no Brasil (2003-2011)*. 2012. 349f. Tese de Doutorado - UFPR. Curitiba, PR. 2012. p. 186 e 187.

⁵⁶ Ibidem., p. 146

gestão com viés econômico e aquele com uma abordagem socioambiental, protagonizado pelos diversos sujeitos envolvidos no processo. Portanto, para tratar do atual papel do IBAMA na gestão da atividade pesqueira, é necessário avaliar a sua competência residual e suplementar enquanto órgão de regulação.

1.2 A competência residual e suplementar do IBAMA como órgão de regulação na gestão dos recursos pesqueiros

O IBAMA tem desempenhado, desde sua criação, uma importante função regulatória na gestão dos recursos pesqueiros, no entanto, atualmente, essa competência tem assumido um caráter residual e suplementar. A regulação não deixa de ser uma espécie de interferência do Estado, ainda que de forma indireta, nas atividades econômicas, sociais e ambientais. Aliás, em algumas dessas atividades, essas três perspectivas se integram, como é o caso do uso dos recursos pesqueiros. Assim, ao analisar o eventual exercício de atividade regulatória do IBAMA e qual a natureza dessa competência, torna-se necessário verificar o papel regulatório supletivo do IBAMA como fator de hierarquização institucional (1.2.1) e como tem se processado a sua perda de autonomia regulatória (1.2.2).

1.2.1 O papel regulatório supletivo como fator de hierarquização institucional

Com a criação do MPA, o IBAMA passa a desempenhar um papel regulatório supletivo e esse fato formaliza uma hierarquização institucional entre os dois órgãos federais, no âmbito da gestão da atividade pesqueira. Para apreciar essa questão, faz-se importante abordar os seguintes aspectos: as características de órgãos regulatórios no Brasil e como o IBAMA se enquadra nesse perfil; a influência do setor produtivo da pesca na formação e delegação de competências por parte do aparelho estatal; a criação do MPA e sua gestão compartilhada com o IBAMA; e, por fim, a perda de competência relativa ao zoneamento ecológico e o impacto resultante.

Quanto à questão ambiental, a competência regulatória deve sempre buscar a conservação dos recursos envolvidos e a sua utilização de forma sustentável. A principal característica da regulação é a de ser uma espécie de intervenção estatal indireta em setores específicos, sejam eles econômicos, sociais ou ambientais, sempre em busca de uma regulação sustentável. Nesse sentido, a ação estatal pode ocorrer por intermédio de políticas públicas, dotadas de uma visão prospectiva e direcionadas para a defesa dos direitos e garantias constitucionais.⁵⁷ No Brasil, a atividade regulatória de vários setores da economia e da sociedade é realizada normalmente pelas chamadas agências reguladoras, as quais seriam definidas como qualquer órgão da Administração Direta ou Indireta com atribuição de regular uma matéria específica que lhe esteja afeta⁵⁸.

Nessa direção, poder-se-ia pensar, pelo menos no início de sua atuação, o IBAMA como uma espécie de agência reguladora ambiental, e por extensão, dos recursos pesqueiros. Pois, embora não tenha sido instituído formalmente para esse mister específico, ou seja, para atender, exclusivamente, toda a demanda regulatória da área ambiental ou da atividade pesqueira, acabou recebendo competências para tal quando de sua criação.⁵⁹ Entretanto, a rigor, essa tarefa regulatória, em todo o território brasileiro, está inserida dentro de um sistema regulador do meio ambiente e do uso dos recursos naturais como um todo. Sua organização é extremamente complexa, em razão da competência para a proteção ambiental no país, ser comum a todos os entes federativos, União, Estados, Distrito Federal e Municípios.⁶⁰

O SISNAMA é o responsável por essa regulação ambiental no Brasil. Sua estrutura é composta por um conjunto de órgãos e entidades pertencentes aos diversos níveis federativos, federal, estadual e municipal, encarregados, cada um na sua esfera de atuação, da regulação ambiental. O IBAMA estaria inserido no sistema, juntamente com o ICMBio, na qualidade de órgão executor. Entretanto, no que se refere ao IBAMA, sua competência regulatória relativa ao meio ambiente e, mais especificamente, aos recursos pesqueiros, desde a sua criação, é inequívoca, principalmente quando consideramos a década dos anos 90, quando o órgão era pleno de atribuições regulatórias.⁶¹

⁵⁷ GUERRA, Sérgio. Função de regulação e sustentabilidade. *Revista Direito à Sustentabilidade – Unioeste*-v. 1-n. 1-2014. Disponível em: <file:///C:/Users/HP/Downloads/11047-39590-1-PB%20(1).pdf>. Acesso em: 4 maio 2018.

⁵⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 23ª Ed. São Paulo: Atlas. 2010. p. 467 e 468.

⁵⁹ BRASIL. *Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17735.htm>. Acesso em: 13 maio 2018.

⁶⁰ GUERRA. op. cit., p. 59.

⁶¹ NETO, José Dias. *Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil*. 2ª ed. Brasília: IBAMA. 2010. p.139.

Entretanto, o desempenho de seu papel regulador no que se refere à gestão dos recursos pesqueiros, como já visto, foi se tornando cada vez mais precário no decorrer do tempo, na medida em que perdeu de forma progressiva, sua autonomia, independência e poder decisório no trato do uso sustentável dos recursos pesqueiros.⁶² Assim, a criação do MPA, no ano de 2009, veio apenas corroborar e intensificar esse processo, agora no sentido de compartilhamento de sua competência regulatória.⁶³ A ideia de criação do MPA nasce do aumento da tensão entre a SEAP e o IBAMA em razão do processo, sempre conflituoso, de gestão dos recursos pesqueiros. Pois, por exemplo, ao mesmo tempo em que competia ao órgão ambiental o estabelecimento de critérios para a exploração dos recursos, tais como o número de embarcações em atividade para cada espécie, os petrechos que poderiam ser utilizados, os períodos de defeso e as zonas de exclusão; por outro lado, cabia à SEAP, a emissão das licenças e permissões para as embarcações, mesmo as que atuavam sobre espécies sobreexploradas⁶⁴. Face a essa divisão incompatível de tarefas entre os dois órgãos, ambos com objetivos distintos, ante o mesmo objeto de gestão, restou estabelecido o conflito.

Com esse cenário de conflito e sofrendo pressão dos diversos setores envolvidos, o governo resolve criar o MPA. A estratégia pensada para a solução daquela crise de gestão foi atribuir o *status* de ministério à SEAP, promovendo o fortalecimento institucional daquela Secretaria e resolvendo o conflito. Assim, com o novo órgão surge também uma oportunidade de promover um novo marco jurídico que defina melhor a divisão de competências entre os dois órgãos governamentais constituídos como gestores da pesca.⁶⁵ Dessa forma, após a criação do novo órgão, a gestão da atividade pesqueira passa a ter novos objetivos e toda a divisão de competências existente até então é colocada em revisão. Esse processo acaba por culminar em uma proposta de modelo de gestão conjunta, em que o MPA e o MMA passam a ter de editar e publicar, conjuntamente, porém sob a coordenação do primeiro, as normas relativas ao ordenamento pesqueiro e o IBAMA, ainda que de forma não declarada, passa a ter, de forma definitiva e formal, uma função assessora no caráter regulatório da atividade de exploração da pesca.⁶⁶ Ainda que, ao ser analisada a Lei nº 11.958/2009, que alterou a Lei nº

⁶² NETO. op. cit., p. 140.

⁶³ BRASIL. *Lei nº 11.958, de 26 de junho de 2009*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato/2007-2010/2009/lei/11958.htm>. Acesso em: 13 maio 2018.

⁶⁴ De Azevedo, Natália Tavares. *Política Nacional para o Setor Pesqueiro no Brasil (2003-2011)*. Tese de Doutorado - UFPR. Curitiba, PR.2012. p. 165

⁶⁵ Ibidem. p. 166

⁶⁶ Ibidem., p. 168 e 169.

10.683/2003 e criou o MPA, possa ser induzido a acreditar que quase não houve alterações significativas em relação às competências que já eram da extinta SEAP.

Contudo, ao verificarmos o contido nos parágrafos 4º e 6º do inciso XXIV do art. 27, percebemos de fato a relevância do que restou determinado na referida lei, de forma que consideramos importante registrar logo abaixo:

“Art. 27.....

 XV - Ministério do Meio Ambiente:

 f) zoneamento ecológico-econômico;

 XXIV - Ministério da Pesca e Aquicultura:

 § 4º A competência atribuída ao Ministério do Meio Ambiente de que trata a alínea *f* do inciso XV será exercida em conjunto com os Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da Integração Nacional; e da Pesca e Aquicultura.

 § 6º Cabe aos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente, em conjunto e sob a coordenação do primeiro, nos aspectos relacionados ao uso sustentável dos recursos pesqueiros:
 I - fixar as normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros, com base nos melhores dados científicos e existentes, na forma de regulamento; e
 II - subsidiar, assessorar e participar, em interação com o Ministério das Relações Exteriores, de negociações e eventos que envolvam o comprometimento de direitos e a interferência em interesses nacionais sobre a pesca e aquicultura.”

Outra importante mudança trazida pela norma acima foi sobre o zoneamento ecológico. De acordo com o formulado no parágrafo 4º, a partir daquele momento, o MMA/IBAMA perde a competência exclusiva para o estabelecimento do zoneamento ecológico-econômico, passando a exercê-la conjuntamente com mais quatro ministérios, entre eles o da Pesca e Aquicultura. O que significa, na prática, a perda da capacidade centralizada de promover o desenvolvimento sustentável através da compatibilização do aspecto socioeconômico com a preservação do meio ambiente, quando consideradas áreas específicas, embora tal fato, não signifique necessariamente a perda da sustentabilidade. O zoneamento ecológico quando realizado estabelece diretrizes programáticas de exploração e prioriza sempre a mitigação ou recuperação de impactos ambientais ocorridos ou em vias de ocorrer naquela região, considerada objeto do zoneamento⁶⁷.

⁶⁷ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/zoneamento-territorial>>. Acesso em: 4 MAIO 18.

Observa-se que no parágrafo 6º da mesma norma, também transcrito acima, ocorre um impacto ainda mais relevante na competência daquele instituto. A entidade passa a compartilhar, em caráter supletivo, a atribuição de normatizar e controlar o uso sustentável dos recursos pesqueiros. A principal diferença, nesse ponto específico, em relação às demais normas anteriormente editadas, é a de que até agora não existia uma relação de subordinação entre os órgãos gestores e com a nova lei resta formalmente caracterizada essa hierarquização. Nesse sentido, torna-se importante mensurar, o quanto essa nova relação de subordinação do IBAMA, promoveu de perda na sua autonomia regulatória, em relação à gestão da atividade pesqueira.

1.2.2 A perda de autonomia regulatória: uma questão de escolha estatal

Para analisar a dimensão dessa perda de autonomia do IBAMA na regulação da atividade pesqueira e como isso impactou na atuação do órgão, torna-se necessário avaliar, por meio de um caso concreto, o significado dessa competência supletiva do Instituto, e ainda, como essa escolha estatal afetou a aplicação do princípio da precaução na gestão dos recursos pesqueiros.

Tal limitação do MMA/IBAMA, ocasionada pelo compartilhamento de competências com o MPA, ficou bem configurada na decisão proferida no Agravo de Instrumento nº 0025933-82.2015.4.01.0000/DF⁶⁸, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, interposto pelo Conselho Nacional de Pesca e Aquicultura, Federação Nacional dos Engenheiros de Pesca do Brasil – FAEP-BR e pela Confederação Nacional dos Pescadores e Aquicultores – CNPA em face da União, contra decisão proferida pelo Juízo Federal da 9ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal. Nesse caso, o TRF/1, em decisão monocrática, deferiu o pedido de antecipação da tutela que pleiteava suspender os efeitos da Portaria nº 445/2014, do Ministério do Meio Ambiente, o qual considera-se importante apreciar de forma mais

⁶⁸ BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. *Agravo de Instrumento nº 0025933-82.2015.4.01.0000/DF*. 6ª Turma. Agravantes: Confederação Nacional dos Pescadores; Conselho Nacional de Pesca e Aquicultura e; Federação Nacional dos Engenheiros de Pesca do Brasil. Agravado: União. Relator: Desembargador Federal Jirair Aram Meguerian. Brasília, 8 de junho de 2015. Disponível em: <<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=0025933-82.2015.4.01.0000&secao=TRF1&pg=1&enviar=Pesquisar>>. Acesso em: 5 maio 2018.

minuciosa, por se tratar de um caso emblemático e que bem demonstra a perda da capacidade regulatória do IBAMA, quanto à gestão pesqueira.

A Portaria nº 445/2014, do Ministério do Meio Ambiente, trata de medida protetiva de todas as espécies de peixes e invertebrados aquáticos ameaçadas de extinção e constantes da “Lista Nacional Oficial de Espécies da Fauna Ameaçadas de Extinção”. A Portaria estabelece, entre outras medidas, a proibição de captura, transporte, armazenamento, guarda, manejo, beneficiamento e comercialização das espécies classificadas nas categorias Extintas na Natureza (EW), Criticamente em Perigo (CR), Em Perigo (EN) e Vulnerável (VU), constantes da referida Lista, exceto para fins de pesquisa ou conservação da espécie, mediante autorização do ICMBio. Outra ressalva é que as espécies classificadas na categoria Vulnerável (VU), podem ter seu uso sustentável permitido, desde que autorizado pelos órgãos federais competentes.⁶⁹ Assim, inconformados com o teor dessa Portaria e por entender que a mesma foi editada à revelia do MPA, é que os agora agravantes, insubordinam-se, por intermédio do Agravo de Instrumento nº 0025933-82.2015.4.01.0000/DF.

Verifica-se que o problema jurídico colocado para apreciação do TRF/1 está relacionado à delimitação da competência conjunta entre o MPA e o MMA, para fins de fixação de normas referentes ao uso sustentável dos recursos pesqueiros. Assim, é necessário definir se as políticas de preservação e conservação da biodiversidade, quando relacionadas aos recursos pesqueiros, até então entendidas como de competência exclusiva do MMA, podem ser consideradas como de “uso sustentável dos recursos pesqueiros”.

Os agravantes entendem que a referida portaria está eivada de vício de legalidade e de competência, por contrariar o art. 27, XXIV, § 6º, I, da Lei 10.683/2003⁷⁰, o qual determina que a fixação de normas relativas ao uso sustentável dos recursos pesqueiros, deve ser sempre realizada de forma conjunta entre o MPA e o MMA, sob a coordenação do primeiro. Contestam ainda, que quando a lei se refere a recursos pesqueiros, não se limita apenas às espécies comerciais, mas a todas as espécies hidróbias passíveis de exploração,

⁶⁹ BRASIL. MMA. *Portaria nº 445, de 17 de dezembro de 2014*. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/cep sul/images/stories/legislacao/Portaria/2014/p_mma_445_2014_lista_peixes_amea%C3%A7ados_extin%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2018.

⁷⁰ “Art. 27. § 6º Cabe aos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente, em conjunto e sob a coordenação do primeiro, nos aspectos relacionados ao uso sustentável dos recursos pesqueiros: I - fixar as normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros, com base nos melhores dados científicos e existentes, na forma de regulamento; e”. BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 maio 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11958.htm#ar t1>. Acesso em: 3 jun. 2018.

estudo ou pesquisa, conforme definido no art. 2º, I, da Lei 11.959/2009⁷¹; que o conceito de uso sustentável não está restrito somente às atividades de exploração econômica, de acordo com o contido no art. 2º, I, do Decreto nº 6.981/2009⁷²; e, por fim, que a competência conjunta dos dois ministérios, para fins de fixação de normas, abrange não somente as espécies comerciais, mas também aquelas que são objeto de estudo e pesquisa. Percebe-se, que todo o cerne da questão está baseado no fato de que a competência conjunta não foi considerada quando da edição da Portaria nº 445/2014. Assim, no entendimento dos agravantes, a decisão do juízo *a quo*, teve como fundamento uma interpretação restritiva quanto à competência conjunta. Conforme a interpretação adotada, somente as questões relacionadas à sustentabilidade dos recursos passíveis de exploração econômica estariam submetidas à competência conjunta do MPA e do MMA. Logo, as políticas de preservação ambiental e de ecossistemas não estariam vinculadas a esse modelo, sendo competência exclusiva do Ministério do Meio Ambiente, albergadas na letra b), inciso XV do art. 27, da Lei 10.683/2003.

Importante ressaltar, que na decisão do referido Agravo se estabelece uma referência ao marco temporal entre as duas normas e à eventual mudança de intenção do legislador sobre o tema.⁷⁴ Argumenta o relator que a competência do Ministério do Meio Ambiente, relativa à implementação de políticas de preservação e conservação da biodiversidade,⁷⁵ se fundamenta ainda no texto original da lei, do ano de 2003, enquanto a previsão que determina a competência conjunta entre os dois ministérios, no que se refere aos recursos pesqueiros, foi incluída pela Lei nº 11.958/2009. Tal menção é interessante no que se refere ao objeto desse

⁷¹ “Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se: I – recursos pesqueiros: os animais e os vegetais hidróbios passíveis de exploração, estudo ou pesquisa pela pesca amadora, de subsistência, científica, comercial e pela aquicultura;”. BRASIL. *Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11959.htm>. Acesso em: 3 jun. 2018.

⁷² “Art. 2º Para os efeitos deste Decreto considera-se: I - uso sustentável dos recursos pesqueiros: aquele que permite à geração atual suprir as suas necessidades pela pesca, sem comprometer a capacidade das gerações futuras em satisfazer as suas próprias, baseado em critérios sociais, ambientais, tecnológicos e econômicos;”. BRASIL. *Decreto nº 6.981, de 13 de outubro de 2009*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6981.htm>. Acesso em: 3 jun. 2018.

⁷⁴ BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. *Agravo de Instrumento nº 0025933-82.2015.4.01.0000/DF*. Autores: Confederação Nacional dos Pescadores, Conselho Nacional de Pesca e Aquicultura e Federação Nacional dos Engenheiros de Pesca do Brasil. Réu: União Federal. Juíza: Liviane Kelly Soares Vasconcelos. Brasília, 27 de abril de 2015. Disponível em: <<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=180142720154013400&secao=JFDF>>. Acesso em: 21 jun. 2018.

⁷⁵ “Art. 27. XV - Ministério do Meio Ambiente: a) política nacional do meio ambiente e dos recursos hídricos; b) política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, e biodiversidade e florestas;”. BRASIL. *Lei nº 10.683, de 28 maio 2003*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11958.htm#art1>. Acesso em: 3 jun. 2018.

trabalho, pois acaba por demonstrar concretamente a mudança de direção da intenção do Estado e do legislador, no trato e na gestão dos recursos pesqueiros, em um lapso de tempo relativamente curto e provocada por fatores alheios à proteção dos recursos naturais.

Constata-se que no caso em estudo, embora se entenda que as medidas constantes da Portaria nº 445/2014 visam a proteção e preservação de espécies ameaçadas de extinção, ainda assim, deve o Estado buscar conciliar a sustentabilidade do recurso pesqueiro com os melhores resultados econômicos e sociais, conforme estabelece o art. 3º da Lei nº 11.959/2009.⁷⁶ Nessa direção, o Decreto nº 6.981/2009 determina que, entre outros aspectos, a proteção de espécies em processo de recomposição ou recuperação de estoques, esteja entre os assuntos constantes das normas a serem elaboradas por meio da competência conjunta entre o MPA e o MMA⁷⁷. Esse comando normativo, se mostra bastante relevante para o nosso caso concreto, pois parece ser aquele que estabelece a ponte entre a política de conservação da biodiversidade e o uso sustentável dos recursos pesqueiros. Baseado nele e em todo o conjunto legal supracitado, o relator do Agravo acaba por considerar que a Portaria MMA nº 445/2014, dispõe sobre medidas de proteção e recomposição de estoque, conforme prevê o inciso IX do art. 4º daquele Decreto, e assim, demonstra entendimento que de fato deva ter a edição conjunta do MPA e do MMA. Contudo, torna-se importante reiterar a natureza monocrática da decisão proferida e que, logo, não representa necessariamente o pensamento de todo aquele Tribunal. De qualquer forma, a decisão foi emitida com o seguinte teor⁷⁸:

“.....
 “16. Assim, em um exame preliminar, parece-me haver vício de forma na edição da Portaria 445/2014-MMA, pois editada unilateralmente e não em conjunto com o Ministério da Pesca.
 Pelo exposto, ANTECIPO a tutela recursal e, por consequência, suspendo os efeitos da Portaria 445/2014-MMA.
 Oficie-se ao MM. Juízo *a quo*, encaminhando-lhe cópia desta decisão para conhecimento e cumprimento.”

⁷⁶ “Art. 3º Compete ao poder público a regulamentação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Atividade Pesqueira, conciliando o equilíbrio entre o princípio da sustentabilidade dos recursos pesqueiros e a obtenção de melhores resultados econômicos e sociais, calculando, autorizando ou estabelecendo (...)”. BRASIL. *Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L11959.htm>. Acesso em: 3 jun. 2018.

⁷⁷ “Art. 4º As normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento, em conformidade com as peculiaridades de cada unidade de gestão, deverão dispor sobre: IX - a proteção de indivíduos em processo de reprodução ou recomposição de estoques.” BRASIL. *Decreto nº 6.981, de 13 de outubro de 2009*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6981.htm>. Acesso em: 3 jun. 2018.

⁷⁸ BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. *Agravo de Instrumento nº 0025933-82.2015.4.01.00.00/DF*. Disponível em: <<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=0025933-82.2015.4.01.0000&secao=TRF1&pg=1&enviar=Pesquisar>>. Acesso em: 5 maio 2018

O estudo do Agravo nº 0025933-82.2015.4.01.0000/DF, é de fato muito oportuno, pois demonstra por meio de um caso concreto, a relevância do que representa tal mudança na legislação em estudo. Deixa claro ainda, sobre qual a intensidade do seu impacto na preservação e uso sustentável dos recursos pesqueiros, na medida em que, retira-se desse órgão competências essenciais para um desempenho eficiente de sua função. A decisão contida no referido agravo, fundamentada na norma legal, da qual não se discute o mérito, apesar da motivação técnica e científica que fundamentou a Portaria 445/2014/MMA, acaba por favorecer o prosseguimento da exploração de um recurso pesqueiro sobreexplorado. Tal ocorrência, ilustra bem o alcance de uma política que obriga o compartilhamento da decisão entre o órgão ambiental e outro órgão gestor, focado no desenvolvimento econômico e da produção, para a sustentabilidade dos recursos pesqueiros.⁷⁹

Na análise do caso da lista do MMA de espécies ameaçadas de extinção, o relator na sua decisão cita o Decreto nº 6.981/2009, o qual regulamenta a atuação conjunta dos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente nos aspectos relacionados ao uso sustentável dos recursos pesqueiros, inclusive já referenciado logo acima. Porém, julga-se importante ressaltar, que no seu art. 4º, além de definir sobre quais aspectos as normas deverão dispor, informa no seu parágrafo único, o seguinte:

“Art. 4º

 Parágrafo único. Na ausência ou insuficiência de dados científicos, deverá ser aplicado o princípio da precaução para a definição de critérios e padrões de uso de que trata este artigo.”

Ao examinar tal preceito normativo, constata-se que a norma faz referência ao Princípio da Precaução. A Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM)⁸⁰ também o adota como um de seus postulados básicos, quando da exploração e aproveitamento sustentável dos recursos do mar. Assim, mesmo em sede de competência conjunta entre o MPA e o MMA/IBAMA, tal princípio deverá sempre ser considerado, o que aponta, pelo

⁷⁹ BRASIL. *Portaria nº 445, de 17 de dezembro de 2014*, do Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Portaria/2014/p_mma_445_2014_lista_peixes_a_mea%C3%A7ados_extin%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 15 maio 2018.

⁸⁰ BRASIL. *Decreto nº 5.377, de 23 de fevereiro de 2005*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5377.htm>. Acesso em: 4 jun. 2018.

menos nesse aspecto, a preocupação do legislador com a preservação ambiental, tanto que o estabelece, exatamente, no texto legal que regulamenta a atuação conjunta dos dois ministérios. O Decreto ordena que, ausentes quaisquer fundamentos que possam basear a decisão em dados científicos, o gestor público, aqui representado pelos Ministérios da Pesca e do Meio Ambiente, considere sempre o referido princípio nas suas decisões, no sentido de proporcionar a segurança devida ao meio ambiente e seus recursos naturais.⁸¹

A aplicação do Princípio da Precaução, implica na adoção de medidas que impeçam ou minimizem a degradação ambiental, na iminência da ocorrência de algum dano, mesmo na ausência de dados científicos. A Portaria nº 445/MMA/2014, editada com base técnica e científica, visava proteger espécies de fato ameaçadas de extinção, logo a suspensão dos seus efeitos, pode implicar em dano grave ou irreversível para as mesmas. O registro desse princípio no Decreto nº 6.981/2009, demonstra a vontade do legislador no sentido de oferecer uma prestação jurisdicional pró-natureza.⁸²

Julga-se relevante refletir sobre o Princípio da Precaução na presente pesquisa, em virtude da possibilidade de sua aplicação no exercício da competência conjunta do MPA e do MMA na gestão dos recursos pesqueiros, e ainda, por ser consagrado no Direito Ambiental e norteador da atuação do IBAMA. Nesse sentido, percebemos que em diversos casos concretos, a norma deverá ser aplicada sobre realidades factuais que se localizam na fronteira da investigação científica e que, ao defrontar-se com a dúvida, nem sempre a ciência poderá oferecer ao Direito a tranquilidade da certeza.⁸³ Não podemos deixar de citar também, ainda sobre o referido princípio, que em muitos casos tem se utilizado o postulado da precaução quando se pretende evitar o risco mínimo ao meio ambiente e sempre que exista alguma incerteza científica acerca da sua degradação. Dessa forma, quando houver dúvida científica da potencialidade do dano ao meio ambiente relativa a qualquer conduta que se pretenda implementar, o princípio da precaução deverá irremediavelmente ser empregado a fim de prevenir o meio ambiente de um risco futuro.⁸⁴

⁸¹ BRASIL. *Decreto nº 6.981, de 13 de outubro de 2009*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6981.htm>. Acesso em: 3 jun. 2018.

⁸² OCEANA. Posicionamento da Oceana em razão da decisão judicial que suspendeu os efeitos da Portaria 445/2014-MMA. Disponível em: <<http://brasil.oceana.org/pt-br/posicionamento-da-oceana-em-razao-da-decisao-judicial-que-suspendeu-os-efeitos-da-portaria-4452014>>. Acesso em: 4 jun. 2018.

⁸³ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris. 2010. p. 28.

⁸⁴ RODRIGUES, Marcelo Abelha. Instituições de Direito Ambiental. Vol. I (parte geral). São Paulo: Max Limonad. 2002. p. 150. In: ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris. 2010.

Dessa forma, constata-se, à luz do Princípio da Precaução, que carentes de dados científicos que possam subsidiar e fundamentar as decisões relativas à regulação da utilização dos recursos pesqueiros, presentes a dúvida e a incerteza, será sempre prudente a adoção de medidas protetivas ao meio ambiente. Um exemplo dessa política seria aquela que adota os chamados “Pontos de Referência Precautórios”, a qual é adequada para a gestão de recursos em que existe algum nível de incerteza científica. Os pontos de referência, uma vez determinados, são aplicados no manejo daqueles recursos e no seu esforço de pesca. As medidas adotadas nesse modelo terão sempre um caráter conservador, compatíveis com um enfoque de precaução e ao mesmo tempo proativas, a fim de evitar providências mais drásticas na gestão pesqueira. Esses pontos de referência devem ser sempre implementados através de políticas de regulação institucionalizadas.⁸⁵ Nesse sentido, considerado tal postulado, evidencia-se a importância da administração pública, quando o assunto for gestão ambiental, priorizar sempre o aspecto ambiental em detrimento do econômico.

As mudanças trazidas pela criação do MPA, como visto, representaram um marco na gestão da pesca e da aquicultura no Brasil, em virtude da substituição do IBAMA na coordenação dessa gestão, em favor daquele ministério. Na verdade significou mais do que uma simples substituição de órgãos governamentais. Representou uma escolha estatal pelo viés econômico, produtivo e político, em detrimento do enfoque ambiental, técnico e científico, em outras palavras, representou uma escolha pela utilização dos recursos pesqueiros sem a preocupação com a sustentabilidade e com a preservação do meio ambiente.

Os anos de 2015 e 2017 acabam marcados por várias mudanças institucionais na gestão da atividade pesqueira, porém, sem mudanças significativas de competência. O MPA acaba extinto no ano de 2015, por meio da Lei nº 13.266/2016⁸⁶, em virtude de uma reforma ministerial promovida pela então Presidente da República Dilma Rousseff. Todas as suas atribuições são transferidas para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. No ano de 2017, por meio do Decreto nº 9.004/2017⁸⁷, a Secretaria de Aquicultura e Pesca do MAPA passa a integrar a estruturado Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, que fica responsável pela política nacional pesqueira e aquícola; fomento da produção pesqueira; e implantação de infraestrutura de apoio à produção, ao beneficiamento e à

⁸⁵ NETO, José Dias. *Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil*, 2ª ed. Brasília: IBAMA/DF, 2010. p. 85 e 86

⁸⁶ BRASIL. *Lei nº 13.266, de 5 de abril de 2016*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13266.htm>. Acesso em: 4 jun. 2018.

⁸⁷ BRASIL. *Decreto nº 9.004, de 13 de março de 2017*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9004.htm>. Acesso em: 4 jun. 2018.

comercialização do pescado e de fomento à pesca e à aquicultura. O MDIC assume ainda os encargos de subsidiar a formulação da política nacional para a pesca e a aquicultura; propor diretrizes para o desenvolvimento e o fomento da produção pesqueira e aquícola; e propor medidas destinadas a garantir a sustentabilidade da atividade pesqueira e aquícola⁸⁸. Por fim, ainda no ano de 2017, através da Lei nº 13.502/2017⁸⁹, volta a existir a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, vinculada a estrutura da Presidência da República e que recebe do MDIC, todas as suas competências relativas à gestão da atividade pesqueira.

Finalmente, no sentido estrito, considerando alguns requisitos essenciais para o desempenho de uma agência regulatória, não podemos designar o IBAMA como órgão essencialmente regulatório. Em virtude da ausência de características como a existência de independência decisória e de direção de especialistas profissionais livres de qualquer tipo de influência política.⁹⁰ Somado a essa circunstância, temos o fato de que não existe no Brasil, seja na esfera federal, estadual ou municipal, órgãos de regulação independentes capacitados para a gestão ambiental e dos recursos pesqueiros, competindo ao Ministério do Meio Ambiente, entidade constituinte da Administração Direta do poder executivo, o planejamento e controle da Política Nacional do Meio Ambiente.⁹¹

Por outro lado, em face de tudo que foi exposto no decorrer do presente capítulo, não podemos deixar de afirmar o exercício da atividade regulatória do IBAMA relativamente à gestão dos recursos pesqueiros. Na década de 90 de maneira integral e plena, com espaço institucional e capacidade técnica para o desempenho dessa gestão. Atualmente, de forma compartilhada com a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca e sob a coordenação desta, o que aliás, caracteriza, de forma inequívoca, a natureza supletiva de tal mandato. Por fim, após tratar do papel do IBAMA enquanto órgão detentor de competência regulatória na gestão dos recursos pesqueiros e das alterações ocorridas nessas competências desde a sua criação, será analisada, a seguir, a função da entidade como órgão de fiscalização da atividade pesqueira (2).

⁸⁸ BRASIL. MDIC. *Presidência transfere para o MDIC a Secretaria Especial de Micro e Pequena Empresa*. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/noticias/2366-presidencia-transfere-para-o-mdic-a-secretaria-especial-de-micro-e-pequena-empresa>>. Acesso em: 4 jun. 2018.

⁸⁹ BRASIL. *Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13502.htm>. Acesso em: 4 jun. 2018.

⁹⁰ GUERRA, Sérgio. Função de regulação e sustentabilidade. *Revista Direito à Sustentabilidade – Unioeste*-v. 1-n. 1-2014. Disponível em: <[file:///C:/Users/HP/Downloads/11047-39590-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/HP/Downloads/11047-39590-1-PB%20(1).pdf)>. Acesso em: 4 maio 2018.

⁹¹ *Ibidem*.

2. O IBAMA como órgão competente de fiscalização da atividade pesqueira

O IBAMA é um dos órgãos ambientais competentes para a fiscalização da atividade pesqueira. A fiscalização ambiental é uma das principais medidas garantidoras e protetivas do meio ambiente, pois é por intermédio dela que o Estado consegue evitar a maioria dos danos ambientais, e quando já efetivados, consegue promover sua reparação.⁹² A atividade fiscalizatória esteve presente entre as atribuições do Instituto desde a sua criação e, no que se refere à fiscalização da atividade pesqueira, mesmo com a criação de outros órgãos e/ou transferência de competências de gestão da pesca, ele permaneceu com sua aptidão fiscalizatória quase inalterada no decorrer de sua história. Para o desempenho dessa função, o IBAMA tem se utilizado do seu poder de polícia e ferramentas correlatas, entre as quais citamos o auto de infração ambiental e o processo administrativo. E ainda, com a responsabilidade ambiental compartilhada entre todos os entes federativos, a fiscalização dos recursos pesqueiros se tornou mais efetiva e participativa, contando, na medida em que são envolvidos e conscientizados, com a participação ativa de todos os sujeitos sociais envolvidos. Dessa forma, a fim de analisar o papel do IBAMA, enquanto órgão fiscalizador, torna-se necessário, preliminarmente, verificar a proteção dada ao meio ambiente pela Constituição Federal de 1988; a importância dos instrumentos legais disponibilizados ao IBAMA para o desempenho de sua função fiscalizatória; e a estrutura do SISNAMA, constituído por todos os entes federativos a fim de promover uma proteção compartilhada do meio ambiente.

Uma fiscalização eficiente relativa à utilização dos recursos pesqueiros, como de qualquer outra área ambiental, é albergada de forma incontestável por matéria constitucional. A Constituição Federal, de acordo com o constante no caput do artigo 225, estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Esse artigo pode ser analisado sobre três prismas, entre os quais citam-se: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental; o dever do Estado e da coletividade em defender o meio ambiente para as presentes e futuras gerações e a prescrição

⁹² ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris. 2010. p. 136.

de normas impositivas de conduta, a fim de assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.⁹³ No mesmo artigo, mais adiante, no seu parágrafo 3º, fica determinado que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.⁹⁴

Nesse sentido, o IBAMA, enquanto órgão executor do SISNAMA, desenvolve um papel fundamental de fiscalização, por meio do poder de polícia de que é detentor, atendendo a ordem constitucional e a Política Nacional de Meio Ambiente. Os principais instrumentos disponíveis para o exercício desse mandato são os autos de infração ambiental e os respectivos processos administrativos de apuração, regulados pela Lei nº 9.605/98 e pelo Decreto nº 6.514/2008, que normatizam ainda, as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. O art. 70 da Lei 9.608/98 e o art. 2º do Decreto 6.514/2008 definem o conceito de infração administrativa ambiental da seguinte forma: como toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.⁹⁵ Logo, percebemos que a verificação e apuração das infrações ambientais eventualmente cometidas representam a essência do poder de polícia ambiental exercido pela Administração Pública. De acordo ainda, com a Lei nº 9.605/98, o IBAMA é o órgão responsável pela lavratura do auto de infração ambiental e instauração do processo administrativo na esfera federal, inclusive nas questões que envolvem os recursos pesqueiros. Contudo, como forma de garantia da proteção do meio ambiente, a competência de fiscalização é compartilhada com os demais entes da federação: estados, municípios e distrito federal, integrantes do SISNAMA. A fim de regular esse compartilhamento, a Lei Complementar nº 140/2011, estabeleceu que ações competem a cada ente.⁹⁶ Para tratar do tema, serão analisados: o poder de polícia do IBAMA como requisito essencial de fiscalização e gestão da atividade pesqueira (2.1); o auto de infração ambiental como instrumento de coercibilidade e indução de mudança de comportamento social relativa à utilização dos

⁹³ DERANI, Cristiane. Direito Ambiental Econômico, 3ª ed., p. 245. In: COSTA, Elisson Pereira da. Poder de Polícia Ambiental e a Administração Pública. *Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC* nº 16. jul/dez 2010. p. 13 a 24.

⁹⁴ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 maio 2018.

⁹⁵ BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9605.htm>. BRASIL. Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm>. Acesso em: 17 maio 2018.

⁹⁶ BRASIL. *O que é fiscalização ambiental*. IBAMA. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=825&Itemid=751#quemfiscaliza>. Acesso em: 17 maio 2018.

recursos pesqueiros (2.2); e o compartilhamento de competências de fiscalização com outros entes federativos como garantia de efetividade na conservação dos recursos pesqueiros (2.3).

2.1 O poder de polícia do IBAMA como requisito essencial de fiscalização da atividade pesqueira

A atividade de fiscalização exercida pela Administração Pública está intrinsecamente ligada ao exercício do poder de polícia. Tal encargo se constitui como uma prerrogativa exclusiva do Estado, e mais ainda, como um dever inarredável para o ente estatal, pela importância que representa. O poder de polícia se insurge ainda, como o meio jurídico através do qual o Estado disciplina os direitos individuais, a fim de que o bem social e coletivo seja preservado.⁹⁷ Assim, a utilização dos recursos pesqueiros deverá sempre ser submetida ao poder de polícia do Estado, a fim de que este, consiga realizar uma gestão planejada e sustentável desses recursos. Seria ele, o elemento essencial e garantidor do interesse público e coletivo, instrumento que se confundiria com a própria atividade fiscalizatória, na medida em que se apresenta como indutor primordial da aplicação e implementação das medidas reguladoras adotadas. Dessa forma, com o objetivo de demonstrar a relevância fundamental desse poder para o IBAMA na fiscalização da pesca, serão abordados os seguintes aspectos: as características do poder de polícia e a legislação que ampara o seu exercício; os órgãos competentes para esse exercício no que se refere aos recursos pesqueiros; a diferença entre a competência da SEAP e a do IBAMA na gestão dos recursos pesqueiros; a importância e as limitações do IBAMA nessa gestão e, finalmente; o potencial de contribuição das inovações tecnológicas no processo de fiscalização.

O melhor conceito normativo de poder de polícia encontra-se no art. 78 do Código Tributário Nacional (CTN)⁹⁸, sendo aplicável, porém, em qualquer área do Direito, não estando restrito apenas à administração fazendária:

“Art. 78. Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou

⁹⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 12ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris. 2010. p. 129.

⁹⁸ BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm> Acesso em: 17 maio 2018.

abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Importante notar, conforme estabelecido acima, que a Administração Pública deve exercer o seu poder de polícia por meio de órgão competente, devidamente previsto em lei. Assim, no que se refere ao IBAMA, a Lei nº 7.735/1989⁹⁹, no seu ato de criação, já previa no seu inciso I do art. 2º, o exercício do poder de polícia ambiental por parte do órgão. O exercício desse poder se baseia na possibilidade da Administração Pública estabelecer limites aos particulares, sempre de acordo com a lei, a fim de beneficiar toda a coletividade. Pode possuir um caráter preventivo, como por exemplo, no caso dos recursos pesqueiros, regulando o número de barcos legalmente licenciados, o controle dos mapas de bordo, o monitoramento de estoques, os períodos de defeso, entre outros aspectos. Ou ainda, um caráter repressivo, através dos autos de infração ambiental, dos processos administrativos e das sanções.¹⁰⁰ Essas últimas, as sanções administrativas, podem ser classificadas, conforme o art. 72 da Lei 9.605/98, nas seguintes modalidades: advertência; multa simples; multa diária; apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; destruição ou inutilização do produto; suspensão de venda e fabricação do produto; embargo de obra ou atividade; demolição de obra; suspensão parcial ou total de atividades e; restritiva de direitos.

Outrossim, a mesma norma que estabelece as sanções aplicáveis em caso de infração ambiental, também define, no seu art. 70, que são competentes para exercer o poder de polícia ambiental, e por extensão, o dos recursos pesqueiros, todos os órgãos integrantes do SISNAMA, através de seus funcionários devidamente designados para as atividades de fiscalização. Acrescenta ainda, que são também competentes, segundo o mesmo comando normativo, os agentes das Capitâneas dos Portos e do Comando da Marinha do Brasil.¹⁰¹ A

⁹⁹ BRASIL. *Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7735.htm>. Acesso em: 17 maio 2018.

¹⁰⁰ BELTRÃO, Antônio F. G. *Direito Ambiental*. 2ª ed. São Paulo: Método. 2009. p. 258 a 261.

¹⁰¹ BRASIL. *Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9605.htm>. “Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente. § 1º São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de

Lei Complementar nº 140/2011, a qual será abordada mais precisamente adiante, regulou a competência administrativa em matéria ambiental dos entes federativos e estabeleceu a competência da União. Entretanto, não citou expressamente nenhum dos dois órgãos federais executores, integrantes do Sistema, quais sejam, o IBAMA e o ICMBio (incluído no SISNAMA a partir da Lei 12.856/2013)¹⁰², titulares do exercício do poder de polícia na esfera federal. Os dois órgãos possuem a competência de fiscalizar e impor sanções administrativas, sendo a do IBAMA, mais abrangente em termos de jurisdição do que a do ICMBio, restrita apenas às UCs federais.¹⁰³ Tal abordagem e análise é importante, considerado o objeto do presente trabalho, em razão da existência de UCs marinhas, nas quais, se desenvolve de maneira sustentável a utilização de recursos pesqueiros na sua área de abrangência, onde o IBAMA deve exercer o seu poder de polícia de forma supletiva, conforme disposto no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 11.516/2007.¹⁰⁴ No entanto, existem outros órgãos, também da esfera federal, que possuem competência fiscalizatória, conforme observa-se a seguir.

Nesse sentido, resta importante ressaltar que com a extinção do MPA, por meio da Lei nº 13.266/2016¹⁰⁵, todas as atribuições do ministério extinto foram transferidas para a pasta da agricultura, pecuária e abastecimento, inclusive a de fiscalização das atividades de aquicultura e pesca, no âmbito de suas atribuições e competências. No entanto, conforme já referenciado anteriormente, as competências do MPA relativas à gestão dos recursos pesqueiros encontram-se, atualmente, com a SEAP.¹⁰⁶ Apesar de o texto normativo não fazer

órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitânicas dos Portos, do Ministério da Marinha. § 2º Qualquer pessoa, constatando infração ambiental, poderá dirigir representação às autoridades relacionadas no parágrafo anterior, para efeito do exercício do seu poder de polícia. § 3º A autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de co-responsabilidade. § 4º As infrações ambientais são apuradas em processo administrativo próprio, assegurado o direito de ampla defesa e o contraditório, observadas as disposições desta Lei.” Acesso em: 17 maio 2018.

¹⁰² BRASIL. *Lei nº 12.856, de 2 de setembro de 2013*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/L12856.htm>. Acesso em: 18 maio 2018.

¹⁰³ FARIAS, Talden. *Há limites para o poder de polícia do Instituto Chico Mendes*. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jan-20/ambiente-juridico-limites-poder-policia-instituto-chico-mendes#autores>>. Acesso em: 18 maio 2018.

¹⁰⁴ BRASIL. *Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11516.htm>. “Parágrafo único. O disposto no inciso IV do caput deste artigo não exclui o exercício supletivo do poder de polícia ambiental pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.” Acesso em: 17 maio 2018.

¹⁰⁵ BRASIL. *Lei nº 13.266, de 5 de abril de 2016*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13266.htm>. Acesso em: 19 maio 2018.

¹⁰⁶ BRASIL. *Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13502.htm>. Acesso em: 4 jun. 2018.

referência explícita ao exercício do poder de polícia, o desempenho da atividade fiscalizatória acaba por vincular, ainda que de forma tácita, o referido poder. Tal situação, como dito, já existia com o MPA, no entanto, o esforço da SEAP nesse sentido, deve sempre ocorrer, sem prejuízo do exercício do poder de polícia ambiental do IBAMA (art. 27, inc. XXIV, § 12, da Lei n. 10.683/2003, com as alterações da Lei n. 11.958/2009). Destarte, a SEAP não é um órgão integrante do SISNAMA, e logo, não exerce propriamente a fiscalização ambiental. É detentor de relativo poder de polícia sobre a pesca, mas não o poder de polícia ambiental, não podendo aplicar multa, por exemplo. Com essa prerrogativa, quando se depara com uma infração ambiental, pode até lavrar o correspondente auto, porém deverá sempre encaminhá-lo a um órgão integrante do Sistema, para a instauração do respectivo processo administrativo.¹⁰⁷

A título de exemplo sobre essa questão de sobreposição de competência fiscalizatória e de exercício do poder de polícia, entre o IBAMA e esses ministérios, cita-se que o próprio Tribunal de Contas da União, em auditoria realizada no MPA, no ano de 2011, achou pertinente verificar a regularidade de processo de aquisição de 28 lanchas patrulhas por parte daquele ministério (TCU 017.740/2011-8), considerando a relatividade do seu poder de polícia. Aliás, a própria SEAP, depois MPA, reconhecia no termo de referência constante do processo licitatório, não ter competência para atuar na atividade de inspeção e que as lanchas deveriam ser operadas por equipes do Comando da Marinha do Brasil, do IBAMA e das Polícias Militares Ambientais.¹⁰⁸ Tal ocorrência indica, que também o TCU entendia relativa aquela competência, quanto ao exercício do poder de polícia.

Face ao exposto, verifica-se que o IBAMA é, considerada sua competência e posição, seja na esfera federal, como órgão executor, seja na esfera dos demais entes

¹⁰⁷ FIGUEIREDO, Leandro Mitidieri. A pesca e o meio ambiente: áreas protegidas para a sustentabilidade pesqueira. *Boletim Científico ESMPU*, Brasília n. 44, p. 29 a 47, jan/jun 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/HP/Downloads/A%20pesca%20e%20o%20meio%20ambiente%20(1).pdf>. Acesso em: 18 maio 2018.

¹⁰⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria. *Processo 017.740/2011-8*. Unidade jurisdicionada: Ministério da Pesca e Aquicultura. Relator: Min-AC - Aroldo Cedraz de Oliveira. Brasília, 27 de junho de 2011. “Informa que a aquisição de embarcações de patrulhamento visava atender ao aumento da necessidade de inspeção naval e fiscalização ambiental da atividade pesqueira. Contudo, esse mesmo termo de referência ressalva que a SEAP/PR não possuía competência para atuar na atividade de inspeção e fiscalização. Conclui, assim, que as lanchas deveriam ser operadas por órgãos públicos que têm essa competência, como o Comando da Marinha do Brasil, o Ibama e Polícias Militares Ambientais (peça 7, p. 38, it. 1.6). No entanto, esta equipe de auditoria constatou, por meio de entrevistas e análise documental, que a SEAP/PR não entrou em contato com esses órgãos antes de realizar a licitação para verificar se, de fato, necessitavam de lanchas patrulhas para realizar a fiscalização da atividade pesqueira e, em caso positivo, quais seriam as características ideais do equipamento. Tampouco avaliou se teriam a infraestrutura e os recursos humanos necessários para operar as embarcações licitadas.” Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=17740&p2=2011&p3=8>>. Acesso em: 19 maio 2018.

federativos, com a sua competência supletiva, o principal órgão ambiental de natureza fiscalizatória do Estado brasileiro. No entanto, apesar desse importante papel na gestão dos recursos pesqueiros, apresenta importantes limitações no exercício dessa fiscalização e do poder de polícia, no que se refere à utilização desses recursos. Existem fatores de gestão estatal, que se implementados em momento anterior ao da fiscalização propriamente dita, poderiam otimizar sua atuação fiscalizatória. Entre esses fatores citamos, o insuficiente trabalho de conscientização dos vários sujeitos envolvidos na atividade pesqueira e a precariedade do processo de divulgação das medidas de regulamentação adotadas, as quais, em razão desse desconhecimento, acabam por não serem efetivadas.

Mas, para além desses fatores, o próprio órgão tem apresentado dificuldades estruturais internas que não favorecem uma eficiente fiscalização da pesca, entre as quais podemos apontar a precariedade de meios para acompanhar e fazer cumprir as diversas medidas já regulamentadas e não implementadas; o seu quadro de servidores que apresenta limitações importantes, de ordem quantitativa e qualitativa, os quais são, via de regra, mal remunerados, e logo, potencialmente mais vulneráveis a se corromper; e ainda, a carência de recursos materiais adequados que possam facultar uma eficiente fiscalização de toda a costa brasileira e de suas águas jurisdicionais.¹⁰⁹

A deficiência na fiscalização da atividade de exploração dos recursos pesqueiros no Brasil possui uma característica histórica e também curiosa, pois todos os sujeitos envolvidos na atividade pesqueira, sejam empresários ou pescadores, ao mesmo tempo em que reclamam da falta de efetividade institucional nessa fiscalização, quando esta se faz presente, reclamam do seu rigor ou parcialidade.¹¹⁰ Por outro lado, apesar da constatação da ineficiência na aplicação das regras de gestão da pesca e do conhecimento de suas causas, condição aliás, que persiste no decorrer do tempo e agrava a condição dos estoques pesqueiros, o Estado tem, periodicamente, criado novo conjunto de medidas, aumentando ainda mais a sobrecarga do órgão fiscalizador.¹¹¹

¹⁰⁹ DIAS-NETO, J.; DORNELLES, L. D. C. Diagnóstico da pescamarítima do Brasil. Brasília: IBAMA, 1996. 165 p. (Coleção MeioAmbiente. Série Estudos Pesca). In: NETO, José Dias. *Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil*. 2ª ed. Brasília: IBAMA. 2010. p. 177.

¹¹⁰ DIEGUES, A. C. S. Pescadores, camponeses e trabalhadores domar. São Paulo: Ática, 1983. 287 p. (Ensaio 94). In: NETO, José Dias. *Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil*. 2ª ed. Brasília: IBAMA. 2010. p. 177.

¹¹¹ NETO, José Dias. *Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil*. 2ª ed. Brasília: IBAMA. 2010. p. 177

De qualquer forma, apesar das dificuldades apontadas, o IBAMA permanece ativo e desempenhando um papel essencial na gestão da pesca, o qual restou confirmado com a publicação da Lei nº 11.959/2009¹¹², conhecida como a “Lei da Pesca”, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca. A referida norma, nos seus art. 31 e 32, define:

“Art. 31. A fiscalização da atividade pesqueira abrangerá as fases de pesca, cultivo, desembarque, conservação, transporte, processamento, armazenamento e comercialização dos recursos pesqueiros, bem como o monitoramento ambiental dos ecossistemas aquáticos.

Parágrafo único. A fiscalização prevista no caput deste artigo é de competência do poder público federal, observadas as competências estadual, distrital e municipal pertinentes.

Art. 32. A autoridade competente poderá determinar a utilização de mapa de bordo e dispositivo de rastreamento por satélite, bem como de qualquer outro dispositivo ou procedimento que possibilite o monitoramento a distância e permita o acompanhamento, de forma automática e em tempo real, da posição geográfica e da profundidade do local de pesca da embarcação, nos termos de regulamento específico.”

Ao apreciar-se o texto legal acima transcrito, constata-se o relevante papel que cabe ao IBAMA na fiscalização da atividade pesqueira, na medida em que estabelece que a mesma é de competência do poder público federal, ainda que tenha que observar as competências dos demais entes federativos. Na verdade, na esfera federal, o IBAMA permaneceu como agente responsável pela fiscalização e aplicação de penalidades administrativas ambientais durante todo o seu período de existência. Mesmo com as várias alterações normativas ocorridas na gestão pesqueira e com o arranjo institucional ocasionado com a criação do MPA, conforme se pode observar nos Decretos nº 4.548/2002, 4.756/2003, 5.718/2006, 6.099/2007 e 8.973/2017. Como já explorado anteriormente, a única divisão importante, na sua competência fiscalizatória, foi de cunho espacial no ano de 2007, quando o controle dentro das UCs passou a ser gerido pelo ICMBio.¹¹³ A Lei da Pesca traz ainda um importante incremento tecnológico para a fiscalização da pesca no país.

Além dessa definição de competência, a referida lei inova e agrega um enorme valor no exercício do poder de polícia pelos órgãos fiscalizadores, ao facultar à autoridade competente a possibilidade de determinar a utilização de dispositivo de rastreamento por

¹¹² BRASIL. *Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11959.htm>. Acesso em: 19 maio 2018.

¹¹³ RAMOS, Henrique A. C. *O arranjo organizacional e seu papel na implementação das políticas nacionais relacionadas à gestão pesqueira no Brasil*. Brasília: ENAP. 2016. p. 19. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2473/1/Henrique%20Anatole.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2018.

satélite ou de monitoramento a distância nas embarcações. O uso dessas geotecnologias passa a oferecer subsídios valiosos na gestão dos recursos pesqueiros, pois podem se tornar um instrumento importante no ordenamento e fiscalização da pesca. Tal possibilidade tem se mostrado de grande valia, pois permite verificar a posição, rota, profundidade do local onde a embarcação se encontra e eventuais infrações de medidas regulatórias estabelecidas. A relevância de tal inovação pode ser exemplificada na Ação Civil Pública nº 5033703-34.2014.4.04.7100/RS, ajuizada pelo Ministério Público Federal contra Pedro Paulo Mendes, proprietário da embarcação “Dona Santina III”, na 9ª Vara Federal de Porto Alegre, em que se discute sobre suposta pesca predatória realizada no litoral de Mostardas/RS, na qual figura ainda como assistente do autor, o IBAMA.

Nesse caso, a embarcação do réu foi verificada pelos agentes do IBAMA, no dia 22/06/2011, no litoral da cidade de Mostarda/RS, realizando a pesca da espécie tainha a menos de dez milhas da costa, prática proibida para embarcações da envergadura do “Dona Santina III”, conforme regulado no art. 5º da IN IBAMA nº 171/08 e art. 2º, III, da IN MPA/MMA nº 8/2011¹¹⁴. Os agentes ao constatar a ocorrência lavraram o Auto de Infração nº 685594-D. Um aspecto importante nesse caso é que os agentes do IBAMA somente decidiram interceptar a embarcação, em razão de haverem verificado, no Sistema PREPS (Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações por Satélite), que a mesma encontrava-se operando em área proibida (zona de exclusão de pesca da tainha), ocasião em que foi verificada a existência de vinte toneladas de pescado de tainha embarcadas. A apresentação de um relatório fotográfico e de um extrato de dados gerado pelo PREPS permite, inclusive, afirmar que durante todo o trajeto realizado, a embarcação permaneceu dentro do limite da

¹¹⁴ “Art. 5º Permitir a pesca de tainha de acordo com os seguintes critérios: I - Acima de 03 (três) milhas náuticas às embarcações permissionadas com arqueação bruta superior a quatro, na costa do estado do Rio de Janeiro; II - Acima de 05 (cinco) milhas náuticas às embarcações permissionadas com arqueação bruta superior a dez, na costa dos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Santa Catarina; e, III - Acima de 10 (dez) milhas náuticas às embarcações permissionadas com arqueação bruta superior a dez, na costa do estado do Rio Grande do Sul.” BRASIL. IBAMA. Instrução Normativa IBAMA nº 171, de 09 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao_normativa/2008/in_ibama_171_2008_altrda_regulamenta_pesca_tainha_altrd_in_ibama_13_2009.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2018. “Art. 2º A pesca da tainha (*Mugil platanus* e *M. liza*) deverá obedecer as seguintes zonas de exclusão, nas quais é proibida a prática para as embarcações permissionadas, com a finalidade de preservar a atividade dos pescadores artesanais: III - acima de 10 (dez) milhas náuticas para as embarcações permissionadas com arqueação bruta superior a dez, na costa do Estado do Rio Grande do Sul.” BRASIL. MPA/MMA. *Instrução Normativa Interministerial nº 8, de 2 de junho de 2011*. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao_normativa/2011/in_inter_mpa_mma_08_2011_tainha_82embarcacoes_r ev_in_inter_7_2011.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2018.

zona de exclusão de dez milhas.¹¹⁵ O problema que é colocado para a apreciação daquele juízo consiste em estabelecer se o réu de fato causou o dano ambiental apontado e se este é passível de reparação. O relato dos fatos sobre o caso indica que a questão principal é se a embarcação realizou a pesca dentro ou fora da zona de exclusão, estabelecida pela legislação ambiental.

Entre os argumentos das partes considerados relevantes, apontam-se os seguintes: o MPF e o IBAMA informam que o réu já havia sido autuado, pelo mesmo motivo, em outras duas ocasiões; que o réu não ignorava o caráter ilícito e predatório da sua pesca, pois que na própria autorização concedida a ele, consta a referida proibição, de acordo com as já citadas instruções normativas; que a infração ambiental cometida pelo réu foi deliberada e com finalidade comercial e lucrativa, a qual afeta toda a coletividade; os autores sustentam que a captura de 20.000kg de tainha provoca grave dano ambiental, pois que atinge um estoque que já se encontra em colapso; e lembram, por fim, que a aplicação de sanções em infrações dessa natureza são importantes, pois reprimem a atividade predatória lesiva ao meio ambiente, principalmente, quando acompanhadas de indenizações pecuniárias proporcionais aos bens jurídicos e interesses afetados. O réu argumenta que a captura dos peixes ocorreu fora da zona de exclusão; que não ocorreu o flagrante, já que no momento da abordagem, a embarcação navegava em velocidade de cruzeiro, o que inviabilizaria a pesca; que o sistema PREPS não pode ser utilizado como prova conclusiva, mas apenas como mero instrumento de monitoramento, pois é possível que a embarcação realize deslocamentos que o aparelho não registre, em virtude de enviar sinais em intervalos de uma hora; e finalmente, que decidiu se deslocar para o alto mar, quando verificou o cardume de tainhas e realizou a pesca fora da zona de exclusão.

Na apreciação do mérito, aquele juízo se manifestou no sentido de que a reincidência do réu, em atos da mesma natureza, demonstra, mesmo com todas as sanções pecuniárias já recebidas, que o mesmo permanece insensível e disposto a cometer novas infrações, dessa forma, resolveu pelo perdimento da embarcação. Quanto ao valor da condenação pelos danos ambientais causados, decidiu arbitrar em R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), e ainda, pelo dano moral coletivo, a quantia de 25.000,00 (vinte e cinco mil reais).

¹¹⁵ BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. *Ação Civil Pública nº 5033703-34.2014.4.04.7100/RS*. 9ª Vara. Autores: IBAMA e o Ministério Público Federal. Réu: Pedro Paulo Mendes. Juíza: Clarides Rahmeier. Porto Alegre, 15 de julho de 2017. Disponível em: <https://eproc.jfrs.jus.br/eproc/V2/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=711500121578743131290250109467&evento=827&key=5d1e3567fb57239a3580220055e692e69c22151eeaea65406ce0bde6c328dc18&hash=3bb6e647e12d2550a618d2a6ff97c37a>. Acesso em: 19 maio 2018.

Sobre a utilização do Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélite (PREPS) e a fiscalização da atividade pesqueira de uma forma geral, muitos pescadores, empresários e armadores entendem que vem sendo empregado e desenvolvida de forma deficiente e injusta. Esses operadores do setor pesqueiro argumentam que de acordo com esse modelo que vem sendo adotado, acabam sendo penalizados apenas aqueles pescadores que cumprem a lei, principalmente quanto à utilização do PREPS na fiscalização, pois como as embarcações ilegais e clandestinas não possuem esse equipamento instalado, acabam por não ser rastreadas. Dessa forma, enquanto o pescador que atende todos os requisitos legais se submete aos diversos custos administrativos relacionados à atividade (registros, licenças, PREPS, etc.), aqueles que operam na clandestinidade terminam por obter muito mais lucro, logo, uma fiscalização deficiente por parte dos órgãos competentes, acaba por ser um indutor da atividade pesqueira ilegal. Por outro lado, ao considerar-se que a área de cobertura do IBAMA compreende mais de oito mil quilômetros de linha de costa e cinco milhões e meio de quilômetros quadrados de Zona Econômica Exclusiva (ZEE), entende-se que a utilização do PREPS tem sido fundamental para o aumento de sua eficiência na fiscalização da atividade pesqueira.¹¹⁶

Verifica-se, pelo exposto, que essa inovação tecnológica agregou e favoreceu no aumento de eficiência do exercício do poder de polícia do IBAMA, no que se refere ao monitoramento de embarcações que se encontrem operando em local ou período proibido. Demonstrou também a importância prática da fiscalização ambiental promovida por esse órgão, pois, na medida em que reprime e sanciona o infrator, inibe novas infrações e danos ambientais, seja do mesmo sujeito ou de terceiros.

Assim, a fiscalização da pesca realizada pelo Instituto busca evitar as infrações ambientais relacionadas à atividade pesqueira em todas as fases da cadeia de exploração, executando ações de fiscalização direcionadas à exploração e exploração, cultivo, conservação, processamento, transporte e comercialização de animais e vegetais hidróbios. Realiza, ainda, abordagens às embarcações no mar e no porto, a fim de inspecionar a documentação, petrechos, características do pescado, como também, o local e período em que ocorre a pesca. A fiscalização se estabelece como prioridade para o IBAMA, pois representa

¹¹⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1404/2012 – Relatório de Levantamento*. Entidades envolvidas: IBAMA, ICMBio, MMA, MPA, MRE e MCT. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, 6 de junho de 2012. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/3463320111.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/2/false>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

uma das ações da gestão da pesca, que mais favorece à sustentabilidade da pesca, na medida em que promove a conservação daquele ecossistema.¹¹⁷

Finalmente, constata-se que a atividade fiscalizatória e o seu decorrente poder de polícia, fundamentais em qualquer atividade regulatória do ente estatal, não é menos importante e indispensável na gestão dos recursos pesqueiros. O IBAMA desempenha historicamente essa função de preservação, conservação, fiscalização e controle dos recursos pesqueiros, juntamente com os demais órgãos governamentais competentes, baseando-se no seu poder de polícia, o desempenho de sua função fiscalizatória. A seguir, serão analisadas as duas principais ferramentas disponibilizadas ao Instituto para o exercício do seu poder de polícia, o auto de infração ambiental e o processo administrativo de apuração (2.2), a fim de estabelecer qual o espaço que elas ocupam, enquanto instrumentos de coerção e quebra de paradigmas sociais relativos à utilização dos recursos pesqueiros

2.2 O auto de infração ambiental como instrumentos de coercibilidade e de indução de mudança de comportamento social relativa à utilização dos recursos pesqueiros

O auto de infração ambiental, acompanhado do processo administrativo e da sanção, seus principais efeitos decorrentes, compõem no seu conjunto, os instrumentos essenciais do poder de polícia ambiental, exercido pelo IBAMA e demais órgãos detentores de competência fiscalizatória do meio ambiente. No decorrer deste item, serão discutidos esses instrumentos, como também, seus fatores de coercibilidade e de mudança de comportamento social, resultantes de sua aplicação. Tal abordagem será desenvolvida, ainda que no âmbito do poder de polícia ambiental e dos órgãos que o exercem, de forma genérica, por uma questão de método e de disponibilidade de fontes de pesquisa, apesar do nosso objetivo específico estar no estudo do emprego do auto de infração ambiental, pelo IBAMA, na atividade fiscalizatória da pesca, tema principal da presente pesquisa. De qualquer forma, entende-se, que através do método analógico, será possível estabelecer um quadro fiel do emprego dessa ferramenta na gestão dos recursos pesqueiros. Logo, a fim de atingir esse objetivo, torna-se importante discutir os seguintes aspectos: a infração administrativa ambiental; o processo administrativo

¹¹⁷ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *O que é fiscalização ambiental*. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=825&Itemid=752>. Acesso em: 21 maio 2018.

de apuração e seus elementos; o fator de coercibilidade presente nas sanções e reparações relativas aos recursos pesqueiros; a busca do envolvimento e da mudança de comportamento do indivíduo na gestão da atividade pesqueira; e, finalmente, a similaridade dos instrumentos de polícia disponíveis para a atuação do IBAMA em relação a outros órgãos ambientais.

A infração administrativa ambiental se caracteriza por toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente, sendo punida com as sanções correspondentes, sem prejuízo da aplicação de outras penalidades previstas na legislação. Assim, o agente autuante, ao lavrar o auto de infração e de apreensão, indicará a multa prevista para a conduta, bem como, se for o caso, as demais sanções estabelecidas no decreto, analisando-se a gravidade dos fatos, os antecedentes e a situação econômica do infrator.¹¹⁸ Vale a pena lembrar também, apesar de já referenciado anteriormente, que apenas os funcionários, devidamente designados, de órgãos ambientais integrantes do SISNAMA e agentes das Capitânicas dos Portos são competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar o decorrente processo administrativo. E ainda, que qualquer pessoa que venha a constatar uma infração ambiental, poderá representar junto às autoridades citadas para fins de apuração da mesma.¹¹⁹

O Decreto nº 6.514/2008, dedica todo o capítulo II, ao instituto do processo administrativo federal de apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, o qual se inicia com o auto de infração, quando constatada a ocorrência de uma infração administrativa ambiental. Após a autuação do infrator, o processo é instaurado no âmbito do órgão ambiental competente, sempre com o objetivo de preservar os princípios constitucionais em que deve ser balizado e, principalmente, o exercício da ampla defesa e do contraditório.¹²⁰ O auto de infração deverá conter a descrição detalhada da ocorrência e onde a mesma se enquadra na legislação ambiental, de forma que tudo permaneça à disposição do acusado em todas as fases do processo e que o mesmo possa contraditar e oferecer sua defesa oportunamente. Uma questão importante a levantar é a de que o auto de infração por se constituir como ato administrativo, possui a presunção de veracidade e de legitimidade, e assim, só pode ser questionado formalmente por meio de

¹¹⁸ BRASIL. *Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm#art153>. Acesso em: 21 maio 2018

¹¹⁹ BRASIL. *Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9605.htm>. Acesso em: 21 maio 2018

¹²⁰ GIEHL, Germano. *A infração administrativa ambiental*. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/site/default/files/anexos/26545-26547-1-PB.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2018

prova produzida pelo acusado na fase probatória do processo.¹²¹ Na verdade, em última análise, todo o aparato jurídico-administrativo construído em torno da questão ambiental, mais particularmente, dos recursos pesqueiros, visa evitar ou pelo menos reparar o dano ao meio ambiente.

Por oportuno, sempre que se trata sobre auto de infração ambiental e processo administrativo, resta importante analisar, ainda que rapidamente, a questão do dano ambiental. Afinal, ele representa, a priori, o resultado que toda a estrutura jurídica do Direito Ambiental busca evitar, seja por meio de medidas preventivas ou repressivas. O dano ambiental, no sentido genérico, pode ser definido como todo prejuízo causado a recursos ambientais essenciais e indispensáveis a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, de forma a provocar degradação naquele ecossistema considerado.¹²² Desse modo, na esteira da ideia de dano, lembra-se o contido no parágrafo 3º do art. 225 da CF/88, que prescreve que toda conduta ou atividade considerada danosa ao meio ambiente, sujeitará o infrator às sanções correspondentes, de natureza penal ou administrativa, independente da reparação.¹²³ Julga-se importante tratar do conceito de dano, até em respeito ao texto constitucional, embora a Lei nº 6.938/1981 que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, se refira ao mesmo apenas de forma indireta, preferindo utilizar as ideias de poluição ou degradação.¹²⁴ Surge então do mandamento constitucional, dois tipos de instrumentos coercitivos, as sanções e as obrigações de reparação do dano.

Ao refletir-se sobre a sanção, seja ela penal ou administrativa, resta claramente demonstrada sua função coercitiva, estabelecida pela própria lei, como forma de impor suas ordens e disposições. Logo, a sanção e a coerção têm significados semelhantes, pois ambas representam a imposição da vontade do Estado e buscam deixar patentes as vantagens ou penalidades relativas ao cumprimento ou esquecimento da norma legal, respectivamente. É

¹²¹ LAZZARINI, Álvaro. Sanções Administrativas Ambientais. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, 214. out/dez 1998. p. 115 a 127. Disponível em: <file:///C:/Users/HP/Downloads/47270-93454-1-PB%20(2).pdf>. Acesso em: 21 maio 2018

¹²² LEITE, José Rubens Morato. Dano Ambiental: do individual ao coletivoextrapatrimonial. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 97. In: GIEHL, Germano. *A infração administrativa ambiental*. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26545-26547-1-PB.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2018.

¹²³ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. “Art. 225. (...)§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.” Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 maio 2018

¹²⁴ BRASIL. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 20 jun. 2018.

através da sanção, que o aparelho estatal torna efetiva a coação das pessoas, físicas ou jurídicas, no sentido de evitar a transgressão das normas ambientais, ou se já incidentes, não voltarem a infringir as regras estabelecidas. Logo, possuem elas um caráter preventivo e educador, na medida em que servem de aviso a toda a sociedade e ao próprio infrator, sobre as consequências da infração às normas reguladoras da utilização dos recursos naturais, entre eles, os pescadores. No caso da pesca, as sanções de caráter objetivo, já devidamente previstas em lei, podem envolver apreensão e interdição de embarcações, perda do registro e licença, cancelamento de matrícula de pescador profissional, entre outras possíveis penalidades.¹²⁵ Importante ressaltar, que todos esses instrumentos de polícia, o auto de infração, o processo administrativo e, principalmente, a sanção, encontram-se carregados de força imperativa e coercitiva.

A coercibilidade encontra-se presente em qualquer ato de polícia, por sua própria natureza e finalidade, para que possa estabelecer providências de natureza coativa e disciplinadora para os administrados que lhes estão submetidos. Todos os indivíduos de uma sociedade, enquanto sujeitos de direito, estão sob o guante da administração a que estão vinculados, não sendo facultado a eles a possibilidade de escolher obedecer ou não às medidas vigentes. Assim, o atributo da força coercitiva contida nos atos de polícia ambientais, aqui incluídos aqueles realizados pelo IBAMA na gestão dos recursos pesqueiros, pois que são de mesma natureza e idêntico teor, possuem a autonomia para o emprego da força pública, quando, eventualmente, houver resistência do infrator. Por oportuno, ressalta-se que a faculdade de emprego de força física constrangedora, não justifica atos de violência desproporcional às circunstâncias, embora a administração seja livre para estabelecer e executar os atos de força que julgar necessários a fim de aplicar a penalidade administrativa definida para cada caso.¹²⁶ Um aspecto que deixa essa propriedade da coercibilidade, presente nos autos de infração e processos administrativos, mais visível, é aquele em que a Administração Pública, para impor suas medidas e providências sobre determinado tema, independe de autorização judicial. Afinal, a sua competência policial já lhe atribui um poder

¹²⁵ DE PLÁCIDO E SILVA. Vocabulário Jurídico, v. VI. li! ed., 1963, Editora Forense, Rio de Janeiro, p. 1.402-3, verbete "Sanção". In: LAZZARINI, Álvaro. Sanções Administrativas Ambientais. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, 214. out/dez 1998. p. 115 a 127. Disponível em: <file:///C:/Users/HP/Downloads/47270-93454-1-PB%20(2).pdf>. Acesso em: 21 maio 2018.

¹²⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 35. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2009. In: GELOSA, Sarah Kurten. *Direito Ambiental: O Poder de Polícia na Proteção e Prevenção de Danos Ambientais*. TCC-UNISUL. Tubarão, SC, 2017. p. 26 e 27. Disponível em: <<https://www.riuni.unisul.br/bitstream/handle/12345/2398/Direito%20Ambiental%20-%20Sarah.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 24 maio 2018.

imperativo que incorpora às suas decisões um caráter de obrigatoriedade para seu destinatário.¹²⁷ Uma das mais frequentes sanções aplicadas na gestão dos recursos pesqueiros, acompanhada ou não de outra, é a multa.

Um julgado que ilustra bem essa questão da instauração de processo administrativo com a aplicação de multa é o da apelação interposta no Processo nº 0804330-60.2014.4.05.8400, no TRF/5¹²⁸, onde ambas as partes constam como apelante e apelado, quais sejam o IBAMA e o Sr. Francisco Batista Costa. Este último ao praticar a pesca de lagosta utilizando petrechos proibidos, com alto potencial lesivo ao meio ambiente, foi autuado pelo IBAMA, por meio do Auto de Infração AI 598286/D, o qual ensejou a cominação de multa no valor de R\$ 6.250,00 (seis mil, duzentos e cinquenta reais). O Sr. Francisco, inconformado, ingressou com ação ordinária no juízo *a quo*, alegando que não poderia ser sancionado com multa, sem antes ter sido advertido formalmente sobre as irregularidades, a fim de que tivesse oportunidade de saná-las, o que denegaria os princípios da ampla defesa e do devido processo legal. O IBAMA por sua vez argumenta que para a dosagem da multa foram considerados todos os preceitos legais, a qual não poderia ter sido estabelecida em limite inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), valor base fixado, a fim de que se mantenha a isonomia e a previsibilidade da autuação.

O MM Juiz *a quo*, entendeu não haver qualquer mácula no processo administrativo relativa à alegação de ofensa ao contraditório e à ampla defesa, pois o particular foi devidamente intimado, por correspondência com AR, a fim de tomar conhecimento do AI e optou por não se manifestar administrativamente. Porém, resolveu atender parcialmente o pedido, por julgar o valor aplicado desproporcional, reduzindo o valor da multa administrativa para R\$ 875,00 (oitocentos e setenta e cinco reais). Nessa decisão, ambas as partes restaram inconformadas e optaram pela apelação.

O problema que se estabelece para a decisão da Corte colegiada reside na questão de definir se ocorreu ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa por ocasião do processo administrativo em desfavor do autor, autuado por pescar com petrechos proibidos.

¹²⁷ LAZZARINI, Álvaro. Estudos de direito administrativo. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. In: GELOSA, Sarah Kurten. *Direito Ambiental: O Poder de Polícia na Proteção e Prevenção de Danos Ambientais*. TCC-UNISUL. Tubarão, SC, 2017. p. 26 e 27. Disponível em: <<https://www.riuni.unisul.br/bitstream/handle/12345/2398/Direito%20Ambiental%20-%20Sarah.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 24 maio 2018.

¹²⁸ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. *Processo nº 0804330-60.2014.4.05.8400 (Apelação)*. Apelantes: Francisco Batista Costa (e outro). Apelados: IBAMA (e outro). Relator: Desembargador Manoel de Oliveira Erhardt. Recife, 11 de junho de 2015. Disponível em: <http://www.trf5.jus.br/data/2015/06/PJE/08043306020144058400_20150617_46615_40500002420504.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2018.

Nesse sentido, a Primeira Turma do TRF/5, ao considerar que houve ofensa aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade na aplicação da multa, em virtude da Administração partir do valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) sem qualquer amparo na legislação pertinente (Decreto nº 6.514/2008); e ainda, que já existe entendimento firmado no âmbito do TRF/5 de que aplicação da multa não está vinculada a uma anterior advertência do infrator, mas apenas à existência de previsão legal da infração; decidiu por negar provimento às apelações.

Assim, conforme percebe-se, no caso concreto acima, a multa é uma das principais ferramentas de coerção do poder de polícia ambiental e tem demonstrado ser, na atividade de fiscalização, um poderoso instrumento inibidor de ações potencialmente danosas aos recursos envolvidos. Por outro lado, a multa deve ser sempre compatível com a condição do infrator e proporcional à gravidade da infração ou do dano, aliás, as multas ou indenizações muito altas, somente atingirão seu efeito preventivo se forem de fato pagas. Dessa forma, nos casos em que as multas geram inadimplência, acabam por provocar um efeito contrário, na medida em que estimulam a reincidência, ou pior ainda, quando as sanções de caráter pecuniário excedem o patrimônio do causador do dano e provocam sua falência.¹²⁹ Assim, em ambos os casos, perde-se o efeito preventivo e o infrator deixa de ter algo a perder caso venha a ser causador de um novo dano. Nesse sentido, ao se estabelecer qualquer sanção relativa a uma infração ambiental, será sempre imprescindível lembrar que o princípio da prevenção representa o principal fundamento de qualquer gestão de riscos, seja para a atividade pesqueira ou para o meio ambiente como um todo.¹³⁰ No entanto, todo o arcabouço legal de normas, acompanhado do aparato repressivo do Estado, não trazem consigo, necessariamente, uma mudança de comportamento social relativa ao meio ambiente.

O Estado, tem buscado no decorrer do tempo, formas de resolver os problemas ambientais, porém, via de regra, sempre através da edição de normas rígidas e imperativas,

¹²⁹ KNOLL, Michael S. Products Liability and Legal Leverage: The Perverse Effect of Stiff Penalties, UCLA – University of California, Los Angeles. Law Review, vol. 45, number 1, outubro 1997, p. 99/140. In: BONI, Frederico Costa de. *O Poder de Polícia Ambiental como Instrumento Coercitivo-Inibitório de Jurisdição Administrativo-Ambiental*. Dissertação-UCS. Caxias do Sul, RS. 2014. p. 79 e 80. Disponível em: <<https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/346/Dissertacao%20Frederico%20Costa%20de%20Boni.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 24 maio 2018.

¹³⁰ “Acerca dos princípios da precaução e prevenção, cumpre esclarecer que: “Alguns autores analisam a prevenção e a precaução como se fossem um mesmo princípio. Em que pese a inegável relação entre eles, identifica-se a seguinte distinção: a prevenção trata de riscos ou impactos já conhecidos pela ciência, ao passo que a precaução vai além, alcançando também as atividades cujos efeitos ainda não haja uma certeza científica”. MARCHESAN, Ana Maria Moreira. *Direito Ambiental*. Ana Maria Moreira Marchesan, Annelise Monteiro Steigleder, Silvia Cappelli. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010, p. 50. In: BONI, Frederico Costa de. *O Poder de Polícia Ambiental como Instrumento Coercitivo-Inibitório de Jurisdição Administrativo-Ambiental*. Dissertação-UCS. Caxias do Sul, RS. 2014. p. 79 e 80

dotadas de caráter coercitivo, que proíbem atos e atividades que acarretam degradação ambiental e aplicam penalidades aos infratores, sem no entanto promover uma mudança significativa de comportamento na sociedade. Tal estratégia, em princípio, pelo menos com relação à conservação dos recursos pesqueiros, não tem alcançado sua finalidade principal, que é a de evitar o acontecimento do fato ou do dano, pois não envolve e compromete o indivíduo, no mesmo objetivo de preservação ambiental ou, de forma mais restritiva, no uso sustentável dos recursos pesqueiros. A maior dificuldade de tal modelo se constitui no fato de não conseguir integrar e convencer a sociedade, e assim, não conseguir transformar seus hábitos e costumes, agregando valores sociais ambientalmente corretos.¹³¹

Finalmente, constata-se que o processo administrativo de apuração das infrações ambientais, que se inicia com a lavratura do auto e culmina com uma possível sanção, se comporta e funciona de forma muito similar para todos os órgãos ambientais que se utilizam desses elementos no exercício do seu poder de polícia ambiental. Essa semelhança de atuação e emprego desses instrumentos, independente de qual recurso natural esteja ameaçado ou passível de dano, seja pesqueiro, florestal ou qualquer outro, pode talvez ser explicada em virtude de em todos os casos, o referido procedimento ser regido pelos mesmos princípios e conjunto normativo diretor de aplicação geral. Assim, o IBAMA, na sua atuação de fiscalização da atividade pesqueira, ao se utilizar daqueles instrumentos, encontra-se amparado e condicionado pelas mesmas normas que subordinam a atuação dos demais órgãos detentores de competência fiscalizatória. Certamente, podem ocorrer algumas especificidades normativas de caráter suplementar em virtude da autonomia para legislar dos demais entes federativos, porém, sempre respeitados os princípios constitucionais e as normas de aplicação geral. Aliás, tal consideração se faz muito oportuna, pois na sequência será analisado o quanto foi agregado de eficácia na gestão sustentável dos recursos pesqueiros, com o compartilhamento de competências de fiscalização entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (2.3).

¹³¹ SILVA, Américo Luís Martins da. A Eficácia das Normas Jurídicas Ambientais. p. 4 a 16. Disponível em: <file:///C:/Users/HP/Downloads/03_-_eficacia_das_normas_juridicas_ambientais.pdf>. Acesso em: 25 maio 2018.

2.3 O compartilhamento de competências de fiscalização com outros entes federativos como garantia de maior eficácia na sustentabilidade dos recursos pesqueiros

O compartilhamento de competências entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios quanto à gestão ambiental e da pesca, implementado pela Constituição Federal de 1988, promoveu uma mudança substancial na sistemática de fiscalização vigente no país. A atribuição dessa responsabilidade entre todos os entes federativos, decorrente de comando constitucional, estabeleceu uma mudança de paradigma na ação estatal voltada para a questão ambiental no país. Assim, ao analisar-se esse ambiente cooperativo de gestão, entre os diversos órgãos ambientais nacionais e quanto isso agregou na fiscalização e sustentabilidade dos recursos pesqueiros, serão abordados os seguintes aspectos: as competências comuns entre os entes federativos e o modelo de federalismo cooperativo; o papel da Lei Complementar nº 140/2011 nesse processo; a competência para o licenciamento da atividade pesqueira; e, por fim, a definição legal quanto aos órgãos responsáveis pela sua fiscalização.

O modelo de federalismo cooperativo acaba por aumentar o nível de cooperação entre os entes federativos com repercussão na fiscalização da atividade pesqueira. A Constituição Federal de 1988, no seu art. 23, estabelece as competências comuns entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, algumas diretamente afetas ao objeto da presente pesquisa, entre as quais podemos citar, o dever de proteger o meio ambiente, combater a poluição e preservar as florestas, a fauna e a flora. Além disso, existe a previsão constitucional de edição de leis complementares para fixar as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Assim, caberá à União estabelecer normas gerais relativas à proteção do meio ambiente e, mais particularmente, à atividade pesqueira. No entanto, torna-se importante esclarecer, que a competência legislativa concorrente dos diversos entes federativos concernente à pesca, não será discutida por não se constituir objeto do presente trabalho. A nova ordem constitucional busca implantar, quanto à matéria ambiental, o chamado federalismo cooperativo, que busca aperfeiçoar a relação de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para que possam executar suas ações de forma coordenada e harmônica. Esse compartilhamento de competências, aqui exploradas apenas as de caráter administrativo, acarretou no início de sua vigência, conflitos negativos

caracterizados pela omissão dos órgãos públicos ambientais e conflitos positivos, que ocasionavam uma sobreposição de atuações administrativas.¹³⁶ Com a edição da Lei Complementar nº 140/2011, a qual fixou normas para a cooperação entre os entes federativos, no exercício de sua competência comum, essa situação conflituosa restou atenuada.¹³⁷ O referido texto normativo, já nos seus arts. 3º e 6º, estabelece quais os objetivos e ações de cooperação devem ser implementadas entre os mesmos, conforme transcreve-se abaixo:

“.....
Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar:

.....
III - harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;

.....
Art. 6º As ações de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão ser desenvolvidas de modo a atingir os objetivos previstos no art. 3º e a garantir o desenvolvimento sustentável, harmonizando e integrando todas as políticas governamentais.”

Importante ressaltar que a Lei Complementar nº 140/2011 não divide competências entre os entes federativos. Seu texto, na verdade, busca estabelecer critérios de cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme prescreve taxativamente o art. 6º da referida lei. Assim, em virtude da existência dessa competência comum e de forma a promover de fato essa cooperação interagências ambientais, tornou-se fundamental que todos os entes envolvidos buscassem manter políticas harmônicas entre si, aí incluídas aquelas relativas à gestão e fiscalização da atividade pesqueira. As ações administrativas dos órgãos ambientais devem evitar a sobreposição de atuação entre eles, como forma de ganhar eficiência e evitar conflitos, conforme consta no inciso III do art. 3º da Lei nº 140/2011.¹³⁸ Nesse sentido, no seu art. 7º, a norma explicita quais competências administrativas são de responsabilidade da União, conforme verifica-se a seguir:

¹³⁶ BELTRÃO, op. cit., p. 68 a 70.

¹³⁷ BRASIL. *Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm>. Acesso em: 28 maio 2018

¹³⁸ SOUZA, Kleber Isaac Silva de. Definição dos Limites Espaciais da Baía de Florianópolis para Identificação das Áreas Proibidas para Pesca de Arrasto. *Congresso Cadastro Técnico Multifinalitário-UFSC*. Florianópolis, SC. 2014. Paginação inexistente. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/43463498/34-62-1-RV.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1527521997&Signature=Yrws1Uyd7hDb47oU8aiJpiSc9rE%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filena me%3DDEFINICAO_DOS_LIMITES_ESPACIAIS_DA_BAIA.pdf>. Acesso em: 28 maio 18.

“Art. 7º São ações administrativas da União:

.....
XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida à União;

XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

.....
b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;

.....
XXII - exercer o controle ambiental da pesca em âmbito nacional ou regional;”

Logo, no que se refere à função fiscalizatória, todas as atividades e empreendimentos autorizados ou licenciados pela União, devem, preferencialmente, ser fiscalizados por órgãos federais. E ainda, em decorrência dessa premissa, sempre que a atividade pesqueira ocorrer em águas jurisdicionadas pela União, o órgão prioritário para a fiscalização será o IBAMA, com base nos incisos XIII, XIV, alínea b, e XXII, art. 7º, da Lei Complementar nº 140/2011, conforme transcrito acima. A única exceção a essa regra será nos casos em que a atividade ocorra no interior de Unidades de Conservação Federais e Zonas de Amortecimento¹³⁹, onde a competência federal é prioritária do ICMBio, conforme já explorado em momento anterior. No entanto, torna-se importante ressaltar, que tal preceito normativo não significa que outro ente federativo esteja impedido ou desobrigado de atuar, caso venha a tomar conhecimento de algum fato em desacordo com a legislação pesqueira. Nesses casos, o órgão ambiental que verificar a infração deverá, no exercício do seu poder de polícia, determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando assim que possível ao órgão competente, conforme prescreve o art. 17 da mesma Lei:¹⁴⁰

“.....
Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

§ 1º Qualquer pessoa legalmente identificada, ao constatar infração ambiental decorrente de empreendimento ou atividade utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, pode dirigir representação ao órgão a que se refere o caput, para efeito do exercício de seu poder de polícia.

§ 2º Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis.

¹³⁹ “Zona de amortecimento: o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade.”BRASIL. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm>. Acesso em: 28 maio 2018.

¹⁴⁰ SOUZA, op. cit.

§ 3º O disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput.”

Um aspecto importante sobre a fiscalização da atividade pesqueira é que a SEAP/PR, embora não seja um órgão integrante do SISNAMA, também possui competência fiscalizatória, mas apenas para infrações meramente administrativas, sem reflexos ambientais e no âmbito de suas atribuições,¹⁴⁴ de acordo com o inciso VIII do art. 12 da Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017.¹⁴⁵ Essa restrição quanto ao exercício do poder de polícia ambiental por parte da SEAP/PR é ratificada pelo contido no parágrafo 1º do art. 70 da Lei nº 9.605/1998–Lei de Crimes Ambientais.¹⁴⁶ Nessa norma se estabelece que apenas os funcionários de órgãos ambientais que integram o Sistema Nacional de Meio Ambiente, os agentes das Capitâneas dos Portos e da Marinha do Brasil são competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar o respectivo processo administrativo.

A busca do uso sustentável dos recursos pesqueiros é a razão do envolvimento de todos os entes federativos nesse processo de gestão da atividade pesqueira. A análise teórica acima, relativa ao compartilhamento de competências ambientais entre os entes federativos quanto ao licenciamento, fiscalização e atividade legislativa, tornou-se essencial para apreciação de como isso repercute na gestão dos recursos pesqueiros. Os aspectos referentes à competência comum entre os entes federativos, suscitam reflexões importantes a respeito das funções de licenciamento e fiscalização da atividade pesqueira, a cargo dos órgãos ambientais.

O órgão responsável, atualmente, pelo licenciamento de atividade pesqueira é a SEAP/PR, conforme consta no inciso IX do art. 12 da Lei nº 13.502/2017, abaixo transcrito:

“Art. 12. Constitui área de competência da Secretaria Especial da Aquicultura e da Pesca:

.....
IX - concessão de licenças, permissões e autorizações para o exercício da aquicultura e das seguintes modalidades de pesca no território nacional, compreendidos as águas continentais e interiores e o mar territorial da plataforma continental e da zona econômica exclusiva, as áreas adjacentes e as águas

¹⁴⁴ SOUZA, Kleber Isaac Silva de, op. cit. Paginação inexistente.

¹⁴⁵ BRASIL. *Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13502.htm>. Acesso em: 28 maio 2018.

¹⁴⁶ BRASIL. *Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Lei/L9605.htm>. Acesso em: 20 jun. 2018.

internacionais, excluídas as unidades de conservação federais e sem prejuízo das licenças ambientais previstas na legislação vigente:

- a) pesca comercial, incluídas as categorias industrial e artesanal;
 - b) pesca de espécimes ornamentais;
 - c) pesca de subsistência;
 - d) pesca amadora ou desportiva; e”
-

Como visto, os órgãos competentes para fiscalizar os empreendimentos e atividades ambientais seriam, em princípio, aqueles mesmos responsáveis pelo licenciamento. No caso da pesca, considerando a competência exclusiva do órgão federal licenciador, exceção feita às Unidades de Conservação federais, o IBAMA seria o órgão, detentor de poder de polícia ambiental, responsável por essa fiscalização da pesca em âmbito nacional, conforme leitura do art. 17 da Lei Complementar nº 140/2011. No entanto, de acordo com o parágrafo 3º do mesmo artigo, os demais órgãos ambientais, em caráter supletivo e de cooperação, podem também fiscalizar a conformidade da atividade pesqueira. A Lei nº 11.959/2009¹⁴⁷, no parágrafo único do art. 31, ratifica esse entendimento quando afirma a competência do poder público federal, ainda que respeitadas as competências estadual, distrital e municipal no que for pertinente. Logo, decorrente do acima exposto, embora os Estados e Municípios não sejam, em nenhuma circunstância, competentes para licenciar a atividade pesqueira, encontram-se aptos a exercer seu poder de polícia na fiscalização da mesma, sempre que verificada a ocorrência de alguma irregularidade ou infração ambiental.

Importante ressaltar, por se tratar de ponto relevante e muitas vezes controverso, que o exercício do poder de polícia é abrangente, não se limitando apenas à lavratura de autos de infração e aplicação de sanções. As funções relativas ao licenciamento, cadastramento e habilitação de embarcações e pescadores também se revestem de caráter fiscalizatório e configuram o exercício do poder polícia, na sua forma preventiva e de consentimento.¹⁵⁴

Os estudos, dados e critérios técnicos utilizados para autorizar uma atividade buscam evitar ou atenuar a ocorrência de impactos e danos ambientais. A fixação desses requisitos e regras a serem atendidos por aquele que se predispõe ao exercício da atividade pesqueira, em

¹⁴⁷ “Art. 31. A fiscalização da atividade pesqueira abrangerá as fases de pesca, cultivo, desembarque, conservação, transporte, processamento, armazenamento e comercialização dos recursos pesqueiros, bem como o monitoramento ambiental dos ecossistemas aquáticos. Parágrafo único. A fiscalização prevista no caput deste artigo é de competência do poder público federal, observadas as competências estadual, distrital e municipal pertinentes.”. BRASIL. *Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11959.htm>. Acesso em: 30 maio 2018.

¹⁵⁴ REIS, Alfredo Serrano dos. O poder de polícia ambiental como elemento efetivador do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=17395&revista_caderno=5. Acesso em: 31 maio 2018.

todas as fases do seu empreendimento, sob risco de perda de sua licença ou habilitação, são fundamentais para garantir o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e utilizado de forma sustentável.¹⁵⁵ Daí a importância do estabelecimento de parâmetros legais unificados para todo o país, a fim de se evitar qualquer nível de insegurança jurídica na gestão responsável dos recursos pesqueiros em âmbito nacional.

Dessa forma, a Constituição Federal de 1988, em muito contribuiu com a conservação do meio ambiente e gestão da pesca, quando estabeleceu a competência comum para todos os entes federativos. Tal iniciativa constitucional, certamente, ampliou a efetividade e eficiência dos órgãos ambientais quanto ao desempenho de sua função fiscalizatória da atividade pesqueira. Por outro lado, restaram patentes algumas especificidades da ação estatal nesse cenário compartilhado pelos diversos entes federativos, entre as quais cita-se o licenciamento da pesca, a nível nacional, realizado pela SEAP/PR e o papel fiscalizatório do IBAMA nesse contexto, enquanto órgão ambiental federal. Finalmente, constata-se que esses dois vetores de ação existentes na gestão da pesca, no âmbito nacional, quais sejam, o licenciamento e a fiscalização, possuem um comportamento, por assim dizer, peculiar em relação às demais áreas da gestão ambiental, apesar de subordinada, de forma geral, aos mesmos marcos normativos fundamentais.

¹⁵⁵ Ibidem.

CONCLUSÃO

A análise do papel do IBAMA na gestão dos recursos pesqueiros no Brasil, enquanto órgão ambiental federal, desde a sua criação até os dias atuais, com todas as suas repercussões de natureza regulatória e fiscalizatória, serviu para demonstrar qual a sua atual relevância e impacto naquela gestão. Por meio da pesquisa desse tema, as seguintes questões se colocaram como essenciais e determinantes na definição desse papel: a escolha do Estado brasileiro, por uma gestão da atividade pesqueira, pautada antes pelo enfoque econômico que pelo ambiental; a importância do processo de licenciamento da atividade pesqueira para o uso sustentável desses recursos; e a mudança de paradigma na fiscalização e gestão da pesca ocasionada pela competência compartilhada entre todos os entes federativos e seu impacto na atuação do IBAMA.

A perda significativa, por parte do Instituto, de suas competências regulatórias relacionadas à gestão dos recursos pesqueiros, demonstrada no decorrer da pesquisa, torna-se patente, quando se aprecia as atribuições dessa natureza que detinha quando de sua criação, oriundas da extinta Superintendência de Desenvolvimento da Pesca, e as compara com aquelas que detém hoje. O Estado permanentemente pressionado pelo setor produtivo, personificado na pessoa dos empresários, armadores, pescadores e seus representantes políticos, embora tenha demonstrado em alguns momentos a preocupação com o uso sustentável dos recursos pesqueiros, cedeu sempre aos argumentos que favoreciam uma abordagem econômica da gestão desses recursos. A criação do IBAMA, no ano de 1989, representou um desses momentos em que a Administração Pública buscou promover a conservação e a exploração sustentável da atividade pesqueira. No entanto, na medida em que era instado a aumentar a produção e o esforço de pesca, criava novos órgãos e estruturas administrativas voltadas para o fomento, pesquisa, regulação e incremento da atividade pesqueira. E assim, o IBAMA perdia ou compartilhava parte importante de suas aptidões normativas e regulatórias, relacionadas à gestão da atividade pesqueira. Em decorrência desse processo, a atuação do IBAMA no que se refere à sua natureza regulatória, assumiu um caráter vertical e hierarquizado em relação ao órgão com quem compartilhava a gestão da pesca, atualmente a SEAP/PR, na medida em que as normas passam a ser fixadas em conjunto, mas sob a coordenação dessa Secretaria.

Conclui-se também, como resultado deste trabalho, que a competência para promover o licenciamento da atividade pesqueira é muito importante para a conservação e uso sustentável desses recursos, pois, em última análise, por intermédio dela se controla o número de embarcações e de pescadores em atividade. Dessa forma, verifica-se facilmente, a relevância dessa competência quando se pretende alcançar um uso regular, planejado e permanente dos recursos pesqueiros, sob risco, se exercida de forma discricionária, de comprometer a própria preservação das espécies em questão. Atualmente, as competências de licenciamento da pesca e de organização do Registro Geral da Atividade Pesqueira encontram-se a cargo da SEAP/PR, ainda que, quanto ao licenciamento, deva considerar as licenças ambientais previstas na legislação vigente. Tal situação, *a priori*, repercute consideravelmente na gestão e fiscalização ambiental da atividade pesqueira a ser realizada pelo IBAMA, pois, segundo se deduz da presente análise, o licenciamento representa, exatamente, esse elemento de ligação entre o planejamento/gestão e o controle/fiscalização.

Sobre o compartilhamento da competência de fiscalização das atividades pesqueiras, entre todos os entes federativos, entende-se como um avanço significativo, inaugurado pela Constituição de 1988. Principalmente, quando considera-se a extensa área a ser fiscalizada pelo IBAMA e as limitações históricas que o órgão enfrenta, tanto de ordem material quanto de recursos humanos. Assim, o compartilhamento de responsabilidades relativas a fiscalização da atividade pesqueira integrou agências ambientais e entes estatais, que antes se encontravam inertes por não possuir competência para esse mister, resultando em ganho de eficiência na fiscalização.

Uma questão que não foi possível determinar na pesquisa é se existe algum tipo de perda de eficiência nessa competência fiscalizatória compartilhada entre os diversos entes federativos, em razão do poder público federal ser o titular da fiscalização da atividade pesqueira, restando aos Estados, Distrito Federal e Município suma competência de caráter supletivo. Dessa forma, dado o seu papel subsidiário na fiscalização da pesca, seria interessante apreciar como e quanto esses entes federativos se organizam a fim de desempenhar essa função, e ainda, se a mesma ocorre de forma programada ou aleatória.

A competência concorrente dos entes federativos para legislar sobre a pesca, apesar de não está diretamente ligada ao escopo deste trabalho, também se mostrou instigante em alguns pontos. Tal prerrogativa é interessante, na medida em que, apesar de não gozar de titularidade para licenciar e fiscalizar a atividade pesqueira, os Estados e o Distrito Federal, e eventualmente, até mesmo os municípios, por uma interpretação extensiva, podem normatizar

seu *modus operandi*, desde que estejam de acordo com as normas gerais editadas na esfera federal ou na ausência dessas mesmas normas. Tal possibilidade legal tem gerado alguns conflitos de competência, principalmente, no que se refere aos limites para legislar, regular e fiscalizar as atividades pesqueiras no âmbito regional e local.

Ao se considerar os objetivos iniciais da presente pesquisa, quais sejam os de analisar a existência de um provável processo de esvaziamento de competências na gestão dos recursos pesqueiros, sofrido pelo IBAMA, e ainda, de mensurar qual o seu atual papel e impacto nessa gestão, entende-se alcançadas essas proposições. Na medida em que restaram devidamente demonstradas, as perdas e compartilhamentos de competências de que o órgão foi objeto, principalmente, quanto às de caráter regulatório. No entanto, apesar da sua contribuição reguladora ocorrer em caráter supletivo e sob a coordenação de uma Secretaria voltada para o fomento e incremento produtivo da atividade pesqueira, o órgão continua desempenhando uma função de controle e de normatização importante nessa gestão. Por outro lado, verifica-se que também ficaram provadas, a dimensão, intensidade e relevância da atuação do IBAMA na gestão dos recursos pesqueiros, na qual possui um impacto altamente positivo, tanto no aspecto técnico-científico como no de estabelecimento de critérios para o uso sustentável dos recursos pesqueiros.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 maio 2018

BRASIL. *Decreto nº 4.670, de 10 de abril de 2003*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4670.htm>. Acesso em: 13 maio 2018.

BRASIL. *Decreto nº 5.377, de 23 de fevereiro de 2005*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5377.htm>. Acesso em: 4 jun. 2018.

BRASIL. *Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm#art153>. Acesso em: 21 maio 2018.

BRASIL. *Decreto nº 6.981, de 13 de outubro de 2009*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6981.htm>. Acesso em: 3 jun. 2018.

BRASIL. *Decreto nº 9.004, de 13 de março de 2017*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9004.htm>. Acesso em: 4 jun. 2018.

BRASIL. *Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm>. Acesso em: 28 maio 2018.

BRASIL. *Lei nº 10, de 11 de outubro de 1962*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Ldl/Ldl10.htm>. Acesso em: 7 jun. 2018.

BRASIL. *Lei nº 10.683, de 28 maio 2003*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11958.htm#art1>. Acesso em: 3 jun. 2018.

BRASIL. *Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11516.htm>. Acesso em: 17 maio 2018.

BRASIL. *Lei nº 11.958, de 26 de junho de 2009*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11958.htm>. Acesso em: 13 maio 2018.

BRASIL. *Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11959.htm>. Acesso em: 7 jun. 2018.

BRASIL. *Lei nº 12.856, de 2 de setembro de 2013*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/L12856.htm>. Acesso em: 18 maio 2018.

BRASIL. *Lei nº 13.266, de 5 de abril de 2016*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13266.htm>. Acesso em: 19 maio 2018.

BRASIL. *Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13502.htm>. Acesso em: 4 jun. 2018.

BRASIL. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 17 maio 2018.

BRASIL. *Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l7735.htm>. Acesso em: 2 jun. 2018.

BRASIL. *Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9605.htm>. Acesso em: 17 maio 2018.

BRASIL. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm>. Acesso em: 28 maio 2018.

BRASIL. Ministério da Pesca e Aquicultura/Ministério do Meio Ambiente. *Instrução Normativa Interministerial nº 8, de 2 de junho de 2011*. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao_normativa/2011_in_inter_mpa_mma_08_2011_tainha_82embarcacoes_rev_in_inter_7_2011.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Portaria nº 445, de 17 de dezembro de 2014*. Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Portaria/2014/p_mma_445_2014_lista_peixes_amea%C3%A7ados_extin%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 15 maio 2018.

FAO. *State of world aquaculture 2006*. Roma, 2006. (FAO Fisheries Technical Paper, 500), p. 17.

IBAMA. *Instrução Normativa nº 171, de 09 de maio de 2008*. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao_normativa/2008/in_ibama_171_2008_altr_da_regulamenta_pesca_tainha_altrd_in_ibama_13_2009.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2018.

IBAMA. *Orientação Jurídica Normativa nº 17/2010/PFE/IBAMA*. Fiscalização para a Proteção de Unidades de Conservação Federais. Procuradora Federal: Mariana Wolfenson Coutinho Brandão. Disponível em: 1<[file:///C:/Users/HP/Downloads/ojn_n__17__2010__poder_de_policia_ambiental_e_fiscalizacao_do_ibama_e_do_icmbio%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/HP/Downloads/ojn_n__17__2010__poder_de_policia_ambiental_e_fiscalizacao_do_ibama_e_do_icmbio%20(2).pdf)>. Acesso em: 1º jun. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei nº 12.557, de 12 de julho de 2006*, publicada no DOE nº 132, de 13 de julho de 2006. Disponível em: <<http://www.pescamadora.com.br/wp-content/uploads/Lei-12557-de-2006-que-Dispoe-sobre-a-pesca-semiprofissional-e-esportiva-no-Estado-do-Rio-Grande-do-Sul.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI (Medida liminar) nº 3.829/2006/RS*. Requerente: Presidente da República. Requerido: Governador do Estado do Rio Grande do Sul e Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 20 de março de 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=3829&processo=3829>>. Acesso em: 30 maio 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1404/2012 – Relatório de Levantamento. Entidades envolvidas: IBAMA, ICMBio, MMA, MPA, MRE e MCT. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, 6 de junho de 2012. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/3463320111.PROC/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/2/false>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria. *Processo 017.740/2011-8*. Unidade jurisdicionada: Ministério da Pesca e Aquicultura. Relator: Min-AC - Aroldo Cedraz de Oliveira. Brasília, 27 de junho de 2011. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=17740&p2=2011&p3=8>>. Acesso em: 19 maio 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quinta Região. *Processo nº 0804330-60.2014.4.05.8400 (Apelação)*. Apelantes: Francisco Batista Costa (e outro). Apelados: IBAMA (e outro). Relator: Desembargador Manoel de Oliveira Erhardt. Recife, 11 de junho de 2015. Disponível em: <http://www.trf5.jus.br/data/2015/06/PJE/08043306020144058400_20150617_46615_40500002420504.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. *Agravo de Instrumento nº 0025933-82.2015.4.01.0000/DF*. 6ª Turma. Agravantes: Confederação Nacional dos Pescadores; Conselho Nacional de Pesca e Aquicultura e; Federação Nacional dos Engenheiros de Pesca do Brasil. Agravado: União. Relator: Desembargador Federal Jirair Aram Meguerian. Brasília, 8 de junho de 2015. Disponível em: <<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=0025933-82.2015.4.01.0000&secao=TRF1&pg=1&enviar=Pesquisar>>. Acesso em: 5 maio 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. *Ação Civil Pública nº 5033703-34.2014.4.04.7100/RS*. 9ª Vara. Autores: IBAMA e o Ministério Público Federal. Réu: Pedro Paulo Mendes. Juíza: Clarides Rahmeier. Porto Alegre, 15 de julho de 2017. Disponível em: <https://eproc.jfrs.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=711500121578743131290250109467&evento=827&key=5d1e3567fb57239a3580220055e692e69c22151eeaea65406ce0bde6c328dc18&hash=3bb6e647e12d2550a618d2a6ff97c37a>. Acesso em: 19 maio 2018.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2010.

AZEVEDO, Natália Tavares. *Política Nacional para o Setor Pesqueiro no Brasil (2003-2011)*. Originalmente apresentada como tese de Doutorado-UFPR. Curitiba, PR. 2012.

BELTRÃO, Antonio F. G. *Direito Ambiental*. 2ª ed. São Paulo: Método. 2009. p. 67 a 72.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 23ª Ed. São Paulo: Atlas. 2010. p. 467 e 468.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel. *Da regulação como função de Direito Administrativo*. Originalmente apresentada como dissertação de Mestrado-USP. São Paulo, SP. 2007. p. 3. Disponível em: <file:///C:/Users/RobertoAlexandre/Downloads/Bernardo_Strobel_Guimaraes.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2018.

NETO, José Dias. *Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil*. 2ª ed. Brasília: IBAMA. 2010.

Carta de Compromisso aos Pescadores. In: AZEVEDO, Natália Tavares de. *Política nacional para o setor pesqueiro no Brasil (2003-2011)*. 2012. 349f. Tese de Doutorado, UFPR, Curitiba. 2012.

DE PLÁCIDO E SILVA. Vocabulário Jurídico, v. VI. li! ed., 1963, Editora Forense, Rio de Janeiro, p. 1.402-3, verbete "Sanção". In: LAZZARINI, Álvaro. Sanções Administrativas Ambientais. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, 214. out/dez 1998. p. 115 a 127. Disponível em: <file:///C:/Users/HP/Downloads/47270-93454-1-PB%20(2).pdf>. Acesso em: 21 maio 2018.

DERANI, Cristiane. Direito Ambiental Econômico, 3ª ed., p. 245. In: COSTA, Elisson Pereira da. Poder de Polícia Ambiental e a Administração Pública. *Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC* nº 16. jul/dez. 2010. p. 13 a 24.

DIAS-NETO, J.; DORNELLES, L. D. C. Diagnóstico da pesca marítima do Brasil. Brasília: IBAMA, 1996. 165 p. (Coleção Meio Ambiente. Série Estudos Pesca). In: NETO, José Dias. *Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil*. 2ª ed. Brasília: IBAMA. 2010. p. 177.

DIEGUES, A. C. S. Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar. São Paulo: Ática, 1983. 287 p. (Ensaio 94). In: NETO, José Dias. *Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil*. 2ª ed. Brasília: IBAMA. 2010.

FUKS, M. Do Discurso ao Recurso: Uma Análise da Proteção Judicial ao Meio Ambiente do Rio de Janeiro. In: AZEVEDO, Natália Tavares. *Política Nacional para o Setor Pesqueiro no Brasil (2003-2011)*. Originalmente apresentada como tese de Doutorado-UFPR. Curitiba, PR. 2012. p. 147-153

KNOLL, Michael S. Products Liability and Legal Leverage: The Perverse Effect of Stiff Penalties, UCLA – University of California, Los Angeles. Law Review, vol. 45, number 1, outubro 1997, p. 99/140. In: BONI, Frederico Costa. *O Poder de Polícia Ambiental como Instrumento Coercitivo-Inibitório de Jurisdição Administrativo-Ambiental*. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado-UCS. Caxias do Sul, RS. 2014. p. 79 e 80. Disponível em: <<https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/346/Dissertacao%20Frederico%20Costa%20de%20Boni.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 24 maio 2018.

LAZZARINI, Álvaro. Estudos de direito administrativo. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. In: GELOSA, Sarah Kurten. *Direito Ambiental: O Poder de Polícia na Proteção e Prevenção de Danos Ambientais*. TCC-UNISUL. Tubarão, SC, 2017. p. 26 e 27. Disponível em: <<https://www.riuni.unisul.br/bitstream/handle/12345/2398/Direito%20Ambienta%20-20Sarah.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 24 maio 2018.

LEITE, José Rubens Morato. Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 97. In: GIEHL, Germano. *A infração administrativa ambiental*. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26545-26547-1-PB.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2018.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Silvia. . Direito Ambiental. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010, p. 50. In: BONI, Frederico Costa de. *O Poder de Polícia Ambiental como Instrumento Coercitivo-Inibitório de Jurisdição Administrativo-Ambiental*. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado-UCS. Caxias do Sul, RS. 2014. p. 79 e 80.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 35. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2009. In: GELOSA, Sarah Kurten. *Direito Ambiental: O Poder de Polícia na Proteção e Prevenção de Danos Ambientais*. TCC-UNISUL. Tubarão, SC, 2017. p. 26 e 27. Disponível em: <<https://www.riuni.unisul.br/bitstream/handle/12345/2398/Direito%20Ambienta%20-%20Sarah.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 24 maio 2018.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira, Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial. Rio de Janeiro: Forense, 2014, pp. 440-443. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI (Medida liminar) nº 3.829/2006/RS*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=3829&processo=3829>>. Acesso em: 30 maio 2018.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Instituições de Direito Ambiental. Vol. I (parte geral). São Paulo: Max Limonad. 2002. p. 150. In: ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris. 2010.

TARLOCK, A. Dan. Environmental protection in a federal system: the misfit between theory and reality. In: BELTRÃO, Antônio F. G. *Direito Ambiental*. 2ª ed. São Paulo: Método. 2009. p. 67.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Presidência transfere para o MDIC a Secretaria Especial de Micro e Pequena Empresa. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/noticias/2366-presidencia-transfere-para-o-mdic-a-secretaria-especial-de-micro-e-pequena-empresa>>. Acesso em: 4 jun. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Apresentação. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/zoneamento-territorial>>. Acesso em: 4 maio 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Gestão Pesqueira no Brasil. IBAMA. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/biodiversidade-aquatica/gestao-pesqueira/historico-da-gestao-pesqueira-no-brasil>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *O que é fiscalização ambiental*. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=825&Itemid=752>. Acesso em: 21 maio 2018.

CALUWAERTS, Amanda Loiola. *Os limites da competência normativa do IBAMA*. Disponível em: <http://www.ambito-uridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15063>. Acesso em: 30 jun. 2018.

CARDOSO, Eduardo Schiavone. Geografia e pesca: aportes para um modelo de gestão. *Revista do Departamento de Geografia. – USP*. Ed. 14, p. 79 a 88. 2001. p. 80 e 81. Disponível: <<http://www.revistas.usp.br/rdg/article/view/47315/51051>>. Acesso em: 7 jun. 2018.

FARIAS, Talden. *Há limites para o poder de polícia do Instituto Chico Mendes*. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jan-20/ambiente-juridico-limites-poder-policia-instituto-chico-mendes#author>>. Acesso em: 18 maio 2018.

FIGUEIREDO, Leandro Mitidieri. A pesca e o meio ambiente: áreas protegidas para a sustentabilidade pesqueira. *Boletim Científico ESMPU*, Brasília, n. 44, p. 29 a 47, jan./jun. 2015. Disponível em: <<file:///C:/Users/HP/Downloads/A%20pesca%20e%20o%20meio%20ambiente.pdf>>. Acesso em: 28 ABR 18

GIEHL, Germano. *A infração administrativa ambiental*. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26545-26547-1-B.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2018.

GUERRA, Sérgio. Função de regulação e sustentabilidade. *Revista Direito à Sustentabilidade – Unioeste-v. 1- n. 1-2014*. Disponível em: <[file:///C:/Users/HP/Downloads/11047-39590-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/HP/Downloads/11047-39590-1-PB%20(1).pdf)>. Acesso em: 4 maio 18.

LAZZARINI, Álvaro. Sanções Administrativas Ambientais. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, 214. out/dez 1998. p. 115 a 127. Disponível em: <[file:///C:/Users/HP/Downloads/47270-93454-1-PB%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/HP/Downloads/47270-93454-1-PB%20(2).pdf)>. Acesso em: 21 maio 2018.

OCEANA. Posicionamento da Oceana em razão da decisão judicial que suspendeu os efeitos da Portaria 445/2014-MMA. Disponível em: <<http://brasil.oceana.org/pt-br/posicionamento-da-oceana-em-razao-da-decisao-judicial-que-suspendeu-os-efeitos-da-portaria-4452014>>. Acesso em: 4 jun.2018.

Panorama da Aquicultura. Desenvolvimento da Aquicultura agora é responsabilidade da Agricultura. Disponível em: <<http://www.panoramadaaquicultura.com.br/paginas/Revistas/48/ministerio.asp>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

RAMOS, Henrique A. C. *O arranjo organizacional e seu papel na implementação das políticas nacionais relacionadas à gestão pesqueira no Brasil*. Brasília: ENAP. 2016. p. 19. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2473/1/Henrique%20Anatole.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2018.

REIS, Alfredo Serrano. O poder de polícia ambiental como elemento efetivador do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. *Âmbito Jurídico*. Disponível em: <http://www.ambito-uridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=17395&revista_caderno=5>. Acesso em: 31 maio 2018.

SCHLINDWEIN, Manoel. Pesca – o mar não está para peixe. *Informativo Desafios do Desenvolvimento - IPEA*. Brasília. Ed. 20. 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=973:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 3 maio 2018.

SILVA, Américo Luís Martins. *A Eficácia das Normas Jurídicas Ambientais*. p. 4 a 16. Disponível em: <file:///C:/Users/HP/Downloads/03_-_eficacia_das_normas_juridicas_ambientais.pdf>. Acesso em: 25 maio 2018.

SOUZA, Kleber Isaac Silva. Definição dos Limites Espaciais da Baía de Florianópolis para Identificação das Áreas Proibidas para Pesca de Arrasto. *Congresso Cadastro Técnico Multifinalitário-UFSC*. Florianópolis, SC. 2014. Paginação inexistente. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/43463498/34-62-1-RV.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1527521997&Signature=Yrws1Uyd7hDb47oU8aiJpiSc9rE%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DDEFINICAODOS_LIMITES_ESPACIAIS_DA_BAIA.pdf>. Acesso em: 28 maio 18.

VIANA, João Paulo. Recursos pesqueiros do Brasil: situação dos estoques, da gestão e sugestões para o futuro. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental – IPEA*. Ed. 7, p. 45 a 59. jan/jun 2013. p. 52 e 53. Disponível em: http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_regional/131127_boletimregional7_cap5.pdf. Acesso em: 1º jun. 2018.

APÊNDICE

QUADRO DEMONSTRATIVO DE ÓRGÃOS E COMPETÊNCIAS
RELACIONADAS À GESTÃO DA ATIVIDADE PESQUEIRA QUE IMPACTARAM A
ATUAÇÃO DO IBAMA NO PERÍODO DE 1989 A 2018

ÓRGÃO	NORMA	ANO	COMPETÊNCIAS
IBAMA	Lei 7.735/1989	1989	<p>- Originais:</p> <p>“Art. 2º É criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, entidade autárquica de regime especial, dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Interior com a finalidade de formular, coordenar, executar e fazer executar a política nacional do meio ambiente e da preservação, conservação e uso racional, fiscalização, controle e fomento dos recursos naturais renováveis.”</p> <p>- Atuais:</p> <p>“Art. 2º É criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de: (Redação dada pela Lei nº 11.516, 2007)</p> <p>I - exercer o poder de polícia ambiental; (Incluído pela Lei nº 11.516, 2007)</p> <p>II - executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente; e (Incluído pela Lei nº 11.516, 2007)</p> <p>III - executar as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente.” (Incluído pela Lei nº 11.516, 2007)</p>

DPA/MAPA	Dec 2.681/1998 Dec 2.840/1998	1998	<p>- Decreto 2.681/1998:</p> <p>“Art 18. Ao Departamento de Pesca e Aquicultura compete:</p> <p>.....</p> <p>VI - elaborar estudos e propor procedimentos e normas com vistas ao aproveitamento adequado, racional e conveniente exploração dos recursos pesqueiros;</p> <p>.....</p> <p>VIII - identificar e indicar a necessidade de geração de novos conhecimentos científicos e informações sobre o desenvolvimento da pesca e da aquicultura;</p> <p>IX - desenvolver, adotar e difundir formas, mecanismos e métodos para a classificação de produtos da pesca e da aquicultura;”</p> <p>- Decreto 2.840/1998:</p> <p>“Art. 4º O Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal fixará, periodicamente, para ser observado nas zonas brasileiras de pesca, o volume a ser capturado, as modalidades de pesca, os petrechos permitidos e os tamanhos mínimos de captura por espécies passíveis de serem capturadas por embarcações pesqueiras.</p> <p>Parágrafo único. <u>No caso das espécies migratórias e das que estejam subexploradas ou inexploradas, caberá ao Ministério da Agricultura e do Abastecimento a autorização e o estabelecimento de medidas que permitam o aproveitamento adequado, racional e conveniente desses recursos pesqueiros.</u></p> <p>Art. 5º <u>A autorização para arrendamento ou prorrogação de arrendamento de embarcação estrangeira de pesca por empresa brasileira de pesca será concedida pelo Ministério da Agricultura e do Abastecimento, observadas as condições fixadas pelo Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (...);</u></p> <p>Art. 8º Os proprietários, armadores ou arrendatários das embarcações pesqueiras, para operarem em águas jurisdicionais brasileiras, ficam obrigados:</p>
----------	----------------------------------	------	--

DPA/MAPA	Dec 2.681/1998 Dec 2.840/1998	1998	<p>.....</p> <p>III - a obter o <u>registro da embarcação e a permissão de pesca</u> junto ao Ministério da Agricultura e do Abastecimento;</p> <p>Art. 9º O comandante de embarcação pesqueira, para operar nas zonas brasileiras de pesca, deverá:</p> <p>.....</p> <p>II - utilizar e preencher mapas de bordo, fornecidos pelo Ministério da Agricultura e do Abastecimento, e devolvê-los ao final de cada viagem, mesmo quando operando conforme o disposto no art. 10, responsabilizando-se pela veracidade das informações neles registradas;</p> <p>Art. 10. As embarcações brasileiras de pesca, bem como as estrangeiras arrendadas na forma deste Decreto, <u>poderão descarregar o produto da pescaria em portos de países que mantenham acordos ou convênios com o Brasil, que permitam tais operações</u>, mediante prévia autorização do Ministério da Agricultura e do Abastecimento.”</p>
SEAP/PR	Dec 4.670/2003 (ANEXO I)	2003	<p>“Art. 1º A Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, órgão integrante da Presidência da República, tem como área de competência os seguintes assuntos:</p> <p>.....</p> <p>III - <u>organização e manutenção do Registro Geral da Pesca</u> previsto no art. 93 do Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967;</p> <p>.....</p> <p>Parágrafo único. Compete, ainda, à Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca:</p> <p>I - <u>conceder licenças, permissões e autorizações para o exercício da pesca</u> e da aquicultura nas áreas do Território Nacional, (...) observadas as normas, critérios e padrões fixados pelo Ministério do Meio Ambiente;</p> <p>II - <u>autorizar o arrendamento de embarcações estrangeiras de pesca</u> para operar na captura das espécies altamente migratórias, (...);</p> <p>III - <u>autorizar a operação de embarcações estrangeiras de pesca</u>, nos casos previstos em acordo internacionais de pesca firmados pelo Brasil, (...);</p>

SEAP/PR	Dec 4.670/2003 (ANEXO I)	2003	IV - <u>fornecer ao Ministério do Meio Ambiente os dados do Registro Geral da Pesca</u> relativos às licenças, permissões e autorizações concedidas para pesca e aquicultura, (...);
MPA	Lei 11.958/2009	2009	<p>“Art. 27. XXIV - Ministério da Pesca e Aquicultura: d) <u>organização e manutenção do Registro Geral da Pesca</u>; f) <u>normatização das atividades de aquicultura e pesca</u>; g) <u>fiscalização das atividades de aquicultura e pesca no âmbito de suas atribuições e competências</u>; h) <u>concessão de licenças, permissões e autorizações</u> para o exercício da aquicultura e das seguintes modalidades de pesca no território nacional, compreendendo as águas continentais e interiores e o mar territorial da Plataforma Continental, da Zona Econômica Exclusiva, áreas adjacentes e águas internacionais, excluídas as Unidades de Conservação federais e sem prejuízo das licenças ambientais previstas na legislação vigente (...); i) <u>autorização do arrendamento de embarcações estrangeiras de pesca e de sua operação</u>, observados os limites de sustentabilidade estabelecidos em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente; l) <u>pesquisa pesqueira e aquícola</u>; e m) <u>fornecimento ao Ministério do Meio Ambiente dos dados do Registro Geral da Pesca</u> relativos às licenças, permissões e autorizações concedidas para pesca e aquicultura, (...); § 6º <u>Cabe aos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente, em conjunto e sob a coordenação do primeiro</u>, nos aspectos relacionados ao uso sustentável dos recursos pesqueiros: I - <u>fixar as normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros, com base nos melhores dados científicos e existentes, na forma de regulamento</u>;</p>

MPA	Lei 11.958/2009	2009	<p>e</p> <p>.....</p> <p>§ 12. A competência referida na alínea g do inciso XXIV do caput não exclui o exercício do poder de polícia ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.”</p>
MAPA	Lei 13.266/2016	2015	<p>“Art. 27.</p> <p>I –</p> <p>.....</p> <p>t) organização e manutenção do Registro Geral da Atividade Pesqueira;</p> <p>.....</p> <p>v) normatização das atividades de aquicultura e pesca;</p> <p>w) fiscalização das atividades de aquicultura e pesca, no âmbito de suas atribuições e competências;</p> <p>x) concessão de licenças, permissões e autorizações para o exercício da aquicultura e das seguintes modalidades de pesca no território nacional, (...);</p> <p>y) autorização do arrendamento de embarcações estrangeiras de pesca e de sua operação, observados os limites de sustentabilidade estabelecidos em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente;</p> <p>.....</p> <p>aa) pesquisa pesqueira e aquícola;”</p>
MDIC	Dec 9.004/2017	2017	<p>- Todas as competências do MAPA relacionadas à gestão da atividade pesqueira são transferidas para o MDIC.</p>
SEAP/PR	Lei 13.502/2017	2017	<p>“Art. 12. Constitui área de competência da Secretaria Especial da Aquicultura e da Pesca:</p> <p>.....</p> <p>IV - organização e manutenção do Registro Geral da Atividade Pesqueira;</p> <p>.....</p> <p>VII - normatização da atividade pesqueira;</p> <p>VIII - fiscalização das atividades de aquicultura e de pesca no âmbito de suas atribuições e competências;</p>

SEAP/PR	Lei 13.502/2017	2017	<p>IX - concessão de licenças, permissões e autorizações para o exercício da aquicultura e das seguintes modalidades de pesca no território nacional, (...);</p> <p>X - autorização do arrendamento de embarcações estrangeiras de pesca e de sua operação, observados os limites de sustentabilidade;</p> <p>.....</p> <p>XII - pesquisa pesqueira e aquícola; e</p> <p>.....</p> <p>XIII - fornecimento ao Ministério do Meio Ambiente dos dados do Registro Geral da Atividade Pesqueira relativos às licenças, permissões e autorizações concedidas para pesca e aquicultura, (...).</p> <p>§ 1º A competência de que trata o inciso VIII do caput deste artigo não exclui o exercício do poder de polícia ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).</p> <p>§ 2º Cabe à Secretaria Especial da Aquicultura e da Pesca e ao Ministério do Meio Ambiente, em conjunto e sob a coordenação da Secretaria Especial da Aquicultura e da Pesca, nos aspectos relacionados ao uso sustentável dos recursos pesqueiros:</p> <p>I - fixar as normas, os critérios, os padrões e as medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros, com base nos melhores dados científicos existentes, na forma de regulamento;”</p> <p>.....</p>
---------	-----------------	------	--